

**Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

**DEMAIN
LA SIXIEME REPUBLIQUE ?**

colloque tenu sous la direction du professeur Henry Roussillon, président de l'Université Toulouse

I

**organisé par Stéphane Mouton,
maître de conférences,
secrétaire général du CERC**

Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse

Cet ouvrage reprend, sous une forme actualisée, les meilleures communications présentées lors d'un colloque tenu à l'Université de Toulouse I-sciences sociales, les 6 et 7 avril 2006

Copyright et diffusion : 2007

Presses de l'Université
des sciences sociales de Toulouse
2 rue du doyen Gabriel Marty
31042 Toulouse cedex

ISBN : 2-915699-40-2

TABLE DES MATIERES

PLAN GENERAL DE L'OUVRAGE « DEMAIN, LA VI^{ème} REPUBLIQUE »

Préface de l'ouvrage:

par M. le président Henry ROUSSILLON (directeur du CERCP)

Présentation des travaux :

par M. le professeur Jacques VIGUIER

1^{ère} PARTIE :

L'OPPORTUNITE DU CHANGEMENT DE REPUBLIQUE ?

Déformations et réformations de la constitution de 1958

par M. le président François LUCHAIRE, ancien membre du Conseil constitutionnel

«Donner sa chance à la constitution de la V^{ème} République»

par MM. Les professeurs André CABANIS et Jean-Marie CROUZATIER

constitution et législation

par M. le doyen Bernard BEIGNIER

La crise de la démocratie ou l'impossible réforme de la V^{ème} République

par M. le professeur Daniel BOURMAUD

Le « code génétique » des constitutions françaises

Table des matières

par M. Stéphane MOUTON, Maître de conférences en droit public, secrétaire général du CERCPC

Les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République

par M. le professeur Guy CARCASSONNE

2^{ème} PARTIE :

QUEL REGIME POUR LA VI^{ème} REPUBLIQUE ?

La VI^{ème} République et la constitution « démotique »

par M. le professeur Stéphane PIERRE-CAPS

La cohabitation et la VI^{ème} République

Par Mme le professeur Marie-Anne COHENDET

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

par M. le professeur Philippe LAUVAUX

Vincent Auriol candidat ? La VI^{ème} République ne sera pas la IV^e !

par M. le professeur Claude EMERI

Quel numéro pour quelle République ?

par M. Stéphane BAUMONT, Maître de conférences en droit public

3^{ème} PARTIE :

QUELLE PRATIQUE POUR LA VI^{ème} REPUBLIQUE ?

V^e – VI^{ème} : Quelle transition constitutionnelle ?

par M. Christophe EUZET, Maître de conférences en droit public

Le projet de la convention pour la VI^{ème} République

par M. le professeur Bastien FRANCOIS

Le projet « Alliès »

Table des matières

par M. le professeur Paul ALLIES

Des idées de réformes institutionnelles : les propositions du sénateur Gélard

par M. le professeur Patrice GELARD, Sénateur

La gauche et la VI^{ème} République

par Melle Emilie MARCOVICI, doctorante

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

par Melle le professeur Frédérique RUEDA

La VI^{ème} République : République des juges ?

par M. le professeur Xavier BIOY

Rapport de synthèse

par Mme le professeur Laure ORTIZ, directrice de l'IEP de Toulouse

PREFACE

**par Henry Roussillon,
professeur agrégé de droit public, directeur du CERCP,
président de l'Université Toulouse 1 sciences sociales**

A l'automne 2005, lorsque le Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques de l'Université de Toulouse 1-sciences sociales a décidé d'organiser un grand colloque sur la fameuse et mythique VI^{ème} République, personne n'a contesté l'intérêt d'une telle réflexion, convaincu qu'il était que ce serait là un des thèmes majeurs de la campagne de la future élection présidentielle. A gauche, Vincent Peillon et, surtout, Arnaud Montebourg futur et éphémère porte-parole « gaffeur » de Ségolène Royal annonçaient à grand renfort de déclarations médiatiques la fin toute proche d'une V^{ème} République agonisante ! Ils étaient relayés par un Jack Lang (*Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob 2004) en mal d'écriture et faisant l'apologie du système présidentiel américain, incarné alors par GW Bush, dans lequel il croyait voir un modèle de séparation des pouvoirs alors que la concentration de ceux-ci n'avait jamais atteint un tel sommet ! A droite, on se battait aussi autour de François Bayrou et de tous ceux qui n'avaient jamais accepté véritablement la V^{ème} République et plus précisément la constitution de 1958, ce qui n'est pas exactement la même chose. D'Albi, capitale déchue d'un empire disparu, écrasé par Simon de Montfort, se répandait sur un site internet (« Rex nudus est ») la pensée non conformiste des partisans-résistants d'un régime qui se définissait comme « primo ministériel ». Il se trouvait conforté par les écrits, imprimés en Aveyron, patrie de José Bové, d'un collègue juriste admirateur d'Armand Fallières, nous faisons allusion là à Stéphane Baumont à qui nous avons naturellement confié le soin de réfléchir à la problématique d'un tel colloque. Dans un tel contexte, le succès était assuré, à ceci près que certains hommes politiques, sûrs de leurs arguments, n'acceptaient de prendre la parole que si elle était refusée à tout rival potentiel ! Singulière conception du débat intellectuel sinon politique. Ceci n'empêcha pas notre collègue, secrétaire général du CERCP, Stéphane Mouton, que nous tenons à remercier ici pour son efficacité dans l'organisation

Henry Roussillon

pratique de ce colloque, de crouler sous les demandes d'interventions des juristes, politologues, historiens, hommes politiques... dont les meilleures figurent dans cet ouvrage. Ce que nous n'avions pas prévu, c'est qu'en quelques mois, au milieu de 2006, la question de savoir s'il était urgent de changer de République pour résoudre les grands problèmes que connaît la France aujourd'hui allait enfin cesser d'être considérée comme essentielle et ceci pour deux raisons ; la première tient au fait que Nicolas Sarkozy dans le souci de ne pas déplaire au président de la République, Jacques Chirac et également, et surtout peut-être, à madame Michèle Alliot-Marie a fait disparaître de son programme toute allusion à une future VI^{ème} République ; la deuxième raison est venue du fait que la candidate du PS a adopté une conception minimaliste des révisions constitutionnelles qu'elle souhaite mettre en oeuvre en cas de victoire ; ainsi le projet de suppression de l'article 49-3 qui serait, selon nous, une grave erreur, ne saurait constituer, même complétée par quelques toilettes avec suppression de l'article 16, les bases d'une véritable VI^{ème} République. Ce changement de perspective ne rend pas pour autant inutile une réflexion de haut niveau sur ce que pourrait être l'évolution de notre régime politique durant les prochaines années. Cette nouvelle situation, fondée, donc, sur des arguments complexes, avait été, d'ailleurs, anticipée par plusieurs intervenants au colloque qui avaient plaidé pour le maintien de la V^{ème} République. Pour notre part, comme nous l'avons écrit, la V^{ème} République, et en tout cas la constitution de 1958, n'a de véritables chances de survie que si les hommes politiques ont le courage de supprimer ce qui constitue une verrue, voire une perversion, dans notre système politique, à savoir l'élection du président de la République au suffrage universel direct autrement dit de revenir, sur ce point en tout cas, à la pureté du texte de 1958 qui était un modèle de cohérence trop souvent inappliqué (articles 20 et 21 de la constitution par exemple). Il faudrait revenir également sur la toute récente révision constitutionnelle adoptée par le Congrès le 19 février 2007 en ce qui concerne la responsabilité pénale du chef de l'Etat et qui constitue une incohérence de plus. Il ne s'agit pas là d'une volonté de provocation mais d'un minimum de lucidité qui alignerait notre pays sur les grandes démocraties mondiales dont aucune, même pas les USA n'ont un chef de l'Etat élu au suffrage universel direct. Ce ne sont pas les conditions dans lesquelles se déroule l'actuelle élection présidentielle qui devraient faire hésiter, au contraire, devant une telle révision.

AVANT-PROPOS

DE LA V^{ème} -DEMODEE ?!?- A LA VI^{ème} -PLUS « FASHION » !?!- : VERS UNE REPUBLIQUE DE LA LEGITIMITE A TEMPS CONSTANT...

par Jacques Viguié,
professeur de droit public à l'Université
Toulouse 1 sciences sociales

La V^{ème} République est-elle toujours légitime ? Ou bien est-ce la VI^{ème} qui le sera ?... Cette VI^{ème} à venir, dont on peut se demander si elle acquerra une légitimité précisément parce que la V^{ème} aura perdu la sienne ?...

L'opposition entre défenseurs d'une V^{ème}, toujours légitime, et les tenants du nécessaire passage vers la VI^{ème} République, seule capable, à leurs yeux, de faire renaître une légitimité défunte, devient aujourd'hui un débat récurrent. Cette polémique a quitté le cercle des seuls prétendus experts – juristes et politistes –, pour être reprise par la classe politique. Ainsi, un grand nombre des partis de gauche critique la V^{ème}, ce qui est traditionnel, mais même certaines formations de droite affirment un désir de rupture.

La légitimité est aussi, de plus en plus souvent aujourd'hui, mise à toutes les sauces lors de chaque élection, parfois à l'occasion d'un simple débat. Chacun jette à la figure de son rival sa légitimité, pendant que ce dernier lui envoie la sienne en pleine face. Les uns affirment qu'ils la possèdent, pendant que les autres la leur dénie.

Le plus symptomatique de l'ambiguïté de la légitimité sous la V^{ème} République, c'est la cohabitation, pendant laquelle les deux camps, celui de la légitimité présidentielle et celui de la légitimité parlementaire, jouent à : « C'est moi qui suis plus légitime que vous !!! Pourquoi restez-vous au pouvoir ? ».

Jacques Viguier

Il est clair que l'idée d'une VI^{ème} République se construit sur le fait que la V^{ème} République serait agonisante, ou, à tout le moins, ne serait pas en pleine santé. La référence à la VI^{ème} postule une critique directe ou indirecte de notre actuelle République, et, donc, une remise en cause d'une légitimité, dont, il faut le reconnaître, personne n'a jamais su donner une définition unique.

Il paraît d'ailleurs inutile de courir après une notion aussi insaisissable que la légitimité, sur laquelle un traité de plusieurs tomes serait nécessaire pour simplement commencer à émettre quelques remarques. Afin d'éviter une quête que l'on sait déjà vaine, tentons simplement une approche des caractéristiques de la légitimité.

La légitimité, c'est l'adhésion au pouvoir, le consentement au pouvoir, l'obéissance du pouvoir. Comme on adhère à lui, on accepte cette prééminence que le pouvoir, dans une démocratie libérale, acquiert de manière légitime à travers une élection.

Bertrand de Jouvenel, dans *Du pouvoir* a une formule remarquable sur le « mystère de l'obéissance civile » ; soulignant qu'on a « peu réfléchi sur la miraculeuse obéissance des ensembles humains », il écrit : « Il suffit d'un ordre et le flot tumultueux des voitures qui, dans tout un vaste pays, coulait sur la gauche, se déporte et coule sur la droite. Il suffit d'un ordre et un peuple entier quitte les champs, les ateliers, les bureaux, pour affluer dans les casernes ». Mais il est vrai que la seule obéissance au pouvoir en place ne résume pas la légitimité. Certes on peut considérer que, si le citoyen obéit, il adhère et consent au pouvoir, mais, calculée à la seule aune de l'obéissance, la légitimité viendrait toujours à un régime qui dure.

Ce n'est pas totalement faux, dans la mesure où tout gouvernement de droit a d'abord été, à un moment donné de l'histoire de son pays, un gouvernement de fait. Il a acquis sa légitimité seulement avec le temps et avec l'acceptation des membres de la communauté politique qu'il dirige. En même temps il est impossible d'affirmer que la légitimité est fondée sur la seule durée. Elle repose plus encore sur une adhésion au pouvoir, qui peut s'exprimer de manière explicite, à travers certaines cérémonies et commémorations –Hauriou dirait « des manifestations de communion »–, et de manière implicite à travers, par exemple, le paiement des impôts ou –justement!– la participation à des élections.

Ce dépôt d'un bulletin dans l'urne est un élément essentiel. Qu'est-ce que le « compromis historique », réalisé par le Parti communiste, sinon l'adhésion au jeu politique et, donc, à la légitimité de la République ?

Ainsi la légitimité se mesure à l'obéissance du citoyen à l'autorité, mais aussi à l'aune de l'adhésion et du consentement au pouvoir en place. Le citoyen n'est pas seulement un mouton de Panurge, se soumettant au diktat de la puissance publique avec une servilité ou une résignation aveugle et stupide. Si cette soumission constitue bien une facette de la légitimité, il en existe bien d'autres.

De la V^{ème} « démodée » à la VI^{ème} plus « fashion » !!?

La légitimité, c'est la caractéristique d'un pouvoir obéi, parce que consenti. Et, dans ce domaine de l'acceptation, apparaît la délicate distinction entre la légitimité d'un régime politique et la légitimité du titulaire momentané du pouvoir dans le cadre de ce régime.

Souvent, d'ailleurs, sous l'apparente remise en cause de la légitimité du régime politique, la critique porte sur le titulaire temporaire du pouvoir dans ce régime. On en veut pour preuve la lutte de Mitterrand contre de Gaulle dans les années soixante. Mitterrand convoitait le pouvoir, et il fustigeait dans un même mouvement –parfaitement illustré par son ouvrage *Le coup d'Etat permanent*– le régime de la V^{ème} République et le titulaire temporaire du pouvoir. Or tous les analystes s'accordent aujourd'hui pour dire que François Mitterrand a été, de 1981 à 1995, le président de la V^{ème}, dont la conception de l'exercice du pouvoir se rapprochait le plus de la vision gaullienne.

On se trouve ici face à ce que l'on pourrait qualifier de logique du cocotier, où le prétendant au pouvoir, prêt à tout pour succéder au chef, remet en cause aussi bien son pouvoir en tant que titulaire momentané que son pouvoir en tant que représentant d'un régime politique que l'on prétend honnir, simplement pour mieux se couler dans les habits du précédent prince.

Comment fonctionne traditionnellement le système de la légitimité démocratique dans une démocratie libérale comme la France ?

Le fondement de la légitimité du régime politique dans son ensemble repose sur l'approbation, parfois ancienne, d'une constitution. La légitimité des gouvernants, titulaires temporaires de la charge des affaires publiques à un moment donné, se fonde sur des élections.

Or que donnent les élections à l'autorité élue ? Elle acquiert une légitimité jusqu'au prochain renouvellement ou remise en jeu de son mandat. Le jeu politique consiste en ce que l'opposition critique le pouvoir en place et souhaite le remplacer, mais doit attendre les élections suivantes.

Les élections entraînent, en cas de victoire de nouveaux élus, une remise en cause, non de la légitimité du régime politique, mais seulement du titulaire momentané du pouvoir. En revanche, la légitimité démocratique implique une absence de contestation, jusqu'aux prochaines élections, de la légitimité du titulaire du pouvoir nouvellement choisi. C'est le jeu normal de la démocratie libérale que de laisser le nouveau titulaire du pouvoir faire ses preuves, quitte à sanctionner un échec de sa politique par un non-renouvellement de son mandat, après la période qui lui a été accordée au moment de son élection.

Or, aujourd'hui, on assiste à une transformation radicale de la question de la légitimité, avec des contestations théoriques, mais surtout, plus dangereuses, avec des contestations pratiques, qui risquent de porter atteinte à la légitimité du régime politique républicain français, en faisant naître la légitimité à temps constant.

D'une part certains théoriciens soutiennent que la V^{ème} a vécu, et qu'il faut passer à une nouvelle étape, comme une VI^{ème} République entraînant un bouleversement des institutions.

Certains contestent la V^{ème} République, comme Mitterrand la critiquait, c'est-à-dire uniquement

Jacques Viguier

avec l'intention d'être le titulaire du pouvoir. D'autres la contestent en exposant des projets utopiques et en faisant plus référence à une VI^{ème} République fantasmée qu'à un projet viable. D'autres, au contraire, présentent un projet très précis, sauf qu'ils sont plusieurs à exhiber des projets extrêmement différents.

Le désir d'une VI^{ème} République est protéiforme. Chacun y projette ses propres fantasmes : renaissance du régime parlementaire traditionnel ; réapparition, d'une certaine manière, de la tradition autoritaire, napoléonienne ou monarchique. On nous présente en effet une VI^{ème} à multiples visages. Soit il s'agirait d'une disparition de notre bicéphalisme de l'exécutif, tout en conservant un exécutif fort ; on hésite alors entre un modèle présidentieliste à l'américaine ou un modèle primo ministériel –quelle formule peu gracieuse !!!– à l'anglaise. Soit il pourrait s'agir d'un retour à un pouvoir législatif dominant, à l'exemple de notre III^{ème} République ou du régime politique italien.

En réalité, on a parfois l'impression que se projeter vers une VI^{ème} République, c'est simplement anticiper les aléas de l'évolution normale du cours de l'histoire, toujours en mouvement. Faire référence à la VI^{ème} République, c'est alors comme parler de « nouveau service public » ou de « modernisation de la fonction publique », c'est simplement évoquer l'ordre naturel des choses, qui ne hait rien tant que l'immobilité.

Donc... oui, il y aura bien une VI^{ème} République ou une dictature, ou un régime d'assemblée, mais pourquoi aussi ne pas améliorer cette V^{ème}, et lui permettre d'arriver jusqu'en 2023 pour battre le record de durée établi par la III^{ème} !?! Vive le colloque de 2023 sur les soixante-cinq ans de la V^{ème} République ou de 2028 sur ses soixante-dix ans, si tant est qu'il y aura forcément une querelle sur la date exacte d'établissement du record, soit à partir des lois constitutionnelles de 1875 –là encore on peut hésiter entre la première, en février, ou la troisième, en juillet– ou la date de proclamation de la République le 4 septembre 1870.

Allez la V^{ème} !!! Encore un effort pour être, non pas, révolutionnaire, mais champion de longévité des Républiques en France !

Même la seule réforme, qui aurait pu faire glisser la V^{ème} vers une VI^{ème} n'a pas été poussée jusqu'à son terme logique. La réforme intelligente pour maintenir la V^{ème} en l'état était le septennat non renouvelable. La réforme intelligente pour créer la VI^{ème} République était d'établir un lien entre le quinquennat présidentiel et le mandat des députés, afin d'éviter la cohabitation. La réforme mise en place, qui permet un quinquennat renouvelable à l'infini aussi bien que la cohabitation, n'est satisfaisante ni pour les uns ni pour les autres.

Cette réforme témoigne d'ailleurs bien de la manière dont la légitimité se pratique aujourd'hui : à temps constant et sans projet d'envergure à long terme. Le passage du septennat au quinquennat est apparu aux deux futurs candidats à l'élection présidentielle comme une réforme soudain intéressante pour un résultat à court terme, et absolument pas dans le cadre d'un raisonnement à longue vue. Raccourcir la durée du mandat favorise en effet la victoire de la légitimité à temps constant d'un

De la V^{ème} « démodée » à la VI^{ème} plus « fashion » !!?

gouvernant, et prime sur la légitimité réelle et profonde d'un régime politique accepté par plusieurs générations de citoyens. Le quinquennat a été en réalité un gadget, qui, malheureusement, peut contribuer à favoriser l'apparition de la République de la légitimité à temps constant.

D'autre part, les membres de la communauté nationale poussent activement à instaurer cette légitimité à temps constant, pourtant destructrice d'une démocratie qui laisse place, pour reprendre la typologie de Polybe, à une démagogie. Ces membres de la communauté politique, aussi bien dans leur globalité, avec leurs foudres, leurs mouvements de contestation imprévisibles, que dans leur individualité, avec une tendance égoïste souvent contraire à l'intérêt général, font le lit de la légitimité à temps constant, susceptible pourtant à long terme de nuire au groupe.

Le détenteur du pouvoir est sommé, sur chaque opération, parfois sur chaque acte, de remettre en jeu sa légitimité. Celle-ci est en permanence mesurée, et déniée à celui qui a perdu trop de points dans les sondages. L' élu au pouvoir, lorsqu'il est à dominante démagogique, calque sa politique sur ce qu'il croit être le souhait des Français, ... qui change deux mois après.

Plus de philosophe roi, mais le sondage d'opinion roi !!!

Cette triste réification des sondages d'opinion entraîne une inversion de l'approche traditionnelle quant aux conséquences de l'élection et du sondage : le sondage livrerait alors, en temps constant, le pouls de la légitimité ; l'élection n'attribuerait qu'une légitimité momentanée, qui disparaîtrait au bout de quelques mois, voire de quelques semaines.

La date de péremption de la légitimité, ce n'est plus la prochaine échéance électorale, mais le prochain mouvement de contestation, même s'il s'agit du plus corporatiste et du plus égoïste des mouvements revendicatifs.

On touche ici au danger de la légitimité à temps constant, de la démocratie des sondages. Il ne s'agit de rien d'autre que de la réification en principe de légitimité de la démagogie ! Si on pratique la légitimité à temps constant, c'est-à-dire une prise de décision en fonction des sondages, jamais François Mitterrand n'aurait pu lancer un mouvement, souhaité par Robert Badinter, conduisant à la suppression de la peine de mort en 1981. Certaines réformes ne peuvent être faites que contre la volonté du peuple, même si celui-ci s'y rallie après. Cette abolition de la peine de mort à un moment où la majorité des Français souhaitaient son maintien donne un exemple très révélateur de l'anticipation d'un élu sur l'avenir.

C'est la gloire du dirigeant politique courageux de s'appuyer sur une légitimité donnée par les électeurs pour réformer, si nécessaire, en profondeur et en suscitant parfois le mécontentement à court terme et la satisfaction à long terme. Il doit être un visionnaire, qui a un projet de société pour le futur, son rôle ne consistant pas à se contenter d'un pur vernis démagogique.

Dans notre société politique où la légitimité s'acquiert ou se maintient à temps constant, sur une seule opération, et non pas pour la durée d'un mandat, il faut en permanence que les sondages soient positifs. Or la démocratie du sondage, c'est la démocratie du blocage, du sur place, dans laquelle la

Jacques Viguier

légitimité se joue tous les jours face à telle ou telle manifestation. Le sondage tend à tuer la démocratie représentative. Aujourd'hui, aucun dirigeant, soumis à la tyrannie de la légitimité à temps constant, ne pousserait à l'abolition de la peine de mort, pour ne pas être impopulaire et faire capoter sa réélection.

L'ère de la légitimité à temps constant, c'est l'ère de la démagogie du sondage, qui instaure un véritable mandat impératif, fondé sur l'opinion à un moment donné d'un échantillon représentatif de la population, que des personnes mal intentionnées peuvent toujours manipuler.

Et certains responsables politiques entrent dans ce jeu pervers, donnant l'impression qu'ils se préoccupent soudain de tel domaine, parce que le dernier sondage en date a montré qu'il figurait en tête des préoccupations des Français. En faisant cela, ces responsables politiques ne se rendent pas compte qu'ils portent atteinte autant à leur légitimité de futur, ou actuel, détenteur du pouvoir, qu'à la légitimité de la V^{ème} République.

Ils entrent en effet dans le jeu de cette légitimité à temps constant, qui se joue sur chaque opération, et qui est remise en cause à chaque agissement ou à chaque acte un tant soit peu important. Il n'y a plus une légitimité du long terme, mais une légitimité du court terme.

Classiquement la légitimité à long terme c'était celle du régime politique, pour la France, la République, et la légitimité du court terme, celle du titulaire temporaire du pouvoir, qui durait jusqu'à l'élection suivante. Aujourd'hui, il y a en quelque sorte un refus d'un jeu politique fondé sur une légitimité acquise pour la durée d'un mandat et une exigence imposée au titulaire momentané de respecter plusieurs mandats impératifs successifs, donnés par rapport à telle ou telle opération.

L'élu doit conserver tous les jours sa légitimité face à l'arme terrible des sondages, qui vient lui affirmer froidement le nombre de points d'indice gagnés ou perdus. Or est-ce que le Churchill de 1941, celui du « sang, de la peine, des larmes et de la sueur » cherchait à être populaire,... à être immédiatement réélu ??? Bien sûr que non ! Et d'ailleurs, il n'a pas été réélu. Il a perdu les élections de 1945 au profit de son rival, Attlee. Mais au moins a-t-il eu le sentiment d'avoir légitimement exercé un pouvoir et sauvé son pays. Même si ce pays ne lui a pas immédiatement été reconnaissant, par la suite, Churchill a regagné les élections de 1951, et, surtout, aujourd'hui, même l'écolier ignorant a vaguement entendu parler de Churchill et pas du tout de Attlee.

La légitimité à temps constant, c'est la mort autant de la légitimité du titulaire temporaire du pouvoir que du régime politique républicain lui-même.

A ce titre, on pourrait dire que notre société se mesure à l'évolution de ses jeux télévisés, jeux d'élimination de l'autre, dans lesquels le principe est de faire disparaître l'autre pour triompher seul, tout en pleurant beaucoup après chaque élimination pour faire croire qu'on forme une réelle communauté aimante. Or la vraie démocratie ne consiste pas dans le retour au principe de la tyrannie, mais c'est plutôt la victoire de la solidarité et de la fraternité. Ce n'est pas un combat « ... pour qu'il n'en reste qu'un à la fin », mais une recherche en commun de l'intérêt du groupe.

De la V^{ème} « démodée » à la VI^{ème} plus « fashion » !!?

En définitive, ce n'est pas la République qu'il faut changer, c'est le rapport de légitimité entre le pouvoir et le peuple. Et on dépasse ici très largement les clivages de droite et de gauche. D'ailleurs, comment ne pas noter aujourd'hui l'existence d'une telle confusion entre droite et gauche qu'elles ont même, pour les élections présidentielles de 2007, échangé leur slogan ! Nicolas Sarkozy, copiant le candidat Mitterrand d'autrefois –y compris dans l'architecture d'ensemble de son affiche–, parle de « La rupture tranquille », alors que Ségolène Royal récupère un slogan habituel de la droite, « L'ordre juste ».

En définitive, ce petit jeu entre experts sur le passage de la V^{ème} à la VI^{ème} ou pas, doit être accepté tel qu'il se présente : un jeu intellectuel anecdotique.

La seule nécessité est d'avoir des gouvernants dévoués au service public et à l'intérêt des citoyens et de la Nation, dans le cadre d'un respect du pluralisme idéologique et d'une attention constante portée aux droits et aux libertés. Là, seulement, ces dirigeants seront légitimes !

Et, en matière de légitimité, l'important est le mot « République » et pas le numéro qui lui est accolé !!!

PREMIERE PARTIE

**L'OPPORTUNITE DU CHANGEMENT
DE REPUBLIQUE ?**

DEFORMATION ET REFORMATION DE LA CONSTITUTION DE 1958

par François Luchaire,

La constitution de 1958 a été interprétée, par les électeurs, de deux façons différentes.

Pour les uns le régime repose sur un accord entre le peuple et le président de la République ; le référendum de septembre 1958 approuvait bien une constitution mais il signifiait indirectement que le général de Gaulle devait diriger l'Etat ; les deux référendums algériens et le référendum constitutionnel de 1962 approuvaient le président de la République en dépit de l'opinion très distincte de l'Assemblée nationale sur l'objet de chacune de ces consultations. La démission du général de Gaulle à la suite de l'échec du référendum de 1969 montrait que celui-ci estimait ne pas pouvoir rester au pouvoir sans l'accord du peuple français.

D'autres électeurs constatant que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation dont il est responsable devant le Parlement, pouvaient penser que le régime parlementaire s'imposerait une fois réglé le problème algérien par le général de Gaulle. Toutefois le principe de la séparation des pouvoirs limitait ceux du Parlement, jugé à tort ou à raison, responsable de l'instabilité de la IV^{ème} République ; en effet les parlementaires ne pouvaient en même temps être membres du gouvernement et surtout le domaine de la loi (article 44) se trouvait rétréci au profit de celui du règlement (article 37) qui relève du premier ministre (article 21).

Or sur ces deux aspects très importants du régime constitutionnel, situation du gouvernement et séparation des pouvoirs, des déformations sont apparues et des réformes sont proposées.

I - Les déformations

La constitution de 1958 en reposant sur un accord entre le chef de l'Etat et le peuple donne au régime un caractère autoritaire de type consulaire comme la France l'a connu avec la constitution du

François Luchaire

22 frimaire an VIII (17 décembre 1790). Ce régime présente aussi un aspect parlementaire dans la mesure où il rend le gouvernement responsable devant le Parlement ; l'existence de celui-ci suppose une certaine séparation des pouvoirs ; mais cette séparation apparaît surtout dans la limitation des pouvoirs du Parlement.

Or ce régime a fait l'objet de plusieurs déformations.

A - La première concerne la situation du gouvernement ; la constitution pouvait être interprétée comme signifiant que si le président de la République nomme le premier ministre (article 8), seule l'Assemblée nationale, en adoptant une motion de censure (article 49), peut contraindre ce premier ministre à remettre au président de la République la démission du gouvernement (article 50). Devant le comité consultatif constitutionnel, le général de Gaulle avait déclaré (vendredi 8 août 1958) à propos du président de la République « non il ne peut pas révoquer le premier ministre, sans quoi d'ailleurs le premier ministre ne pourrait pas gouverner avec l'esprit libre ».

Or la pratique a voulu d'abord que le chef de l'Etat, quand il le juge bon, demande au premier ministre de lui présenter sa démission en même temps que celle du gouvernement, elle a voulu ensuite que le premier ministre s'estime obligé de démissionner quand le président de la République le lui demande. En 1972 Jacques Chaban-Delmas dut démissionner sur l'ordre du chef de l'Etat alors que deux mois plus tôt il avait obtenu la confiance de l'Assemblée nationale ! Pour reprendre les propos du général de Gaulle faut-il en conclure qu'en France le premier ministre n'a pas l'esprit libre ?

B - La seconde déformation provient de la cohabitation. François Mitterrand en est le responsable puisqu'il a continué à présider la République avec une assemblée qui, depuis 1986, lui était opposée. En ne démissionnant pas ou en ne recherchant pas, par un référendum l'arbitrage populaire, il a mis fin -au moins provisoirement- à cette donnée fondamentale du régime qui était l'accord entre le peuple et le chef de l'Etat. Il y a eu d'ailleurs trois périodes de cohabitation : 1986-1988 et 1993-1995 avec François Mitterrand et 1998 à 2002 avec Jacques Chirac. Pendant ces périodes, le chef de la majorité est nommé premier ministre par le président de la République ; il détermine et conduit la politique de la nation comme l'indique l'article 21 ; le gouvernement en est responsable devant l'Assemblée nationale (articles 20 et 49).

Le régime est-il devenu parlementaire comme le souhaitaient d'ailleurs les partisans de la deuxième interprétation précitée ?

Pas complètement cependant : d'abord le chef de l'Etat a toujours la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, le premier ministre ne peut s'y opposer (article 12), ensuite la négociation des traités relève du président de la République (article 52) qui doit avoir cependant l'accord du gouvernement car l'application du traité fait partie de la politique de la nation ; d'ailleurs les plus

Déformation et réformation de la constitution de 1958

importants des accords internationaux nécessitent l'accord du législateur (article 53) et spécialement de l'Assemblée nationale qui par hypothèse fait confiance au gouvernement.

Ainsi en période de cohabitation la constitution établit un régime parlementaire qui connaît pourtant quelques limites.

Ce n'est donc pas là exactement une déformation de la constitution mais une certaine interprétation de celle-ci. Le régime constitutionnel français est donc différent selon que l'on se trouve, ou non, dans une situation de cohabitation.

C - La troisième déformation c'est le quinquennat : la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 a modifié l'article 6 de la constitution pour ramener la durée du mandat présidentiel à cinq ans ce qui est aussi la durée du mandat de l'Assemblée nationale ; mais surtout les deux mandats prennent fin à peu près en même temps car l'Assemblée nationale devra être élue aussitôt après le président de la République.

Les électeurs étant considérés comme ne changeant pas d'opinion entre deux élections aussi rapprochées, on peut penser que l'Assemblée nationale élue aussitôt après le président de la République aura une majorité fidèle à ce dernier.

Certes le chef de l'Etat pourrait décéder en cours de mandat ; mais dans ce cas son successeur à peine élu pourrait dissoudre l'Assemblée nationale pour être sûr de sa majorité et éviter toute cohabitation. Il est peu probable que les électeurs, dans leur majorité, changent d'opinion entre deux élections aussi rapprochées l'une de l'autre.

Il n'empêche qu'une majorité fidèle au chef de l'Etat acceptera les projets de lois que lui présentera un gouvernement nommé par le président de la République qui seul peut contraindre ce dernier à démissionner.

C'est alors que cette réforme porte atteinte au principe de la séparation des pouvoirs tel que la constitution le comprenait : le général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel avait déclaré que « le gouvernement c'est le pouvoir exécutif, le Parlement le pouvoir législatif ». Pour cette raison dans le célèbre discours qu'il avait prononcé à Bayeux (16 juin 1946) il avait considéré comme inadmissible que le chef de gouvernement soit choisi par l'Assemblée nationale car d'après lui il ne pouvait être désigné que par le chef de l'Etat.

Mais à l'inverse la séparation des pouvoirs implique la liberté du Parlement dans l'élaboration des lois.

Ainsi le quinquennat dans la mesure où il rend le gouvernement sous l'autorité du président de la République, pratiquement maître de l'exercice du pouvoir législatif, est contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

D - La quatrième déformation apportée aux principes de 1958 est l'œuvre du Conseil

François Luchaire

constitutionnel : elle porte sur la séparation des pouvoirs que les auteurs de la constitution interprétaient à l'encontre du législateur ; en effet l'article 34 de la constitution limite les domaines relevant du pouvoir législatif tandis que l'article 37 étend celui du pouvoir réglementaire donc de l'exécutif.

Mais par sa décision du 30 juillet 1982 (143 DC) le Conseil constitutionnel a mis fin à cette limitation en considérant que la loi qui porte sur un objet autre que ceux définis à l'article 34, n'est pas pour autant frappée d'inconstitutionnalité. De plus comme la loi ne peut être modifiée que par une autre loi, le pouvoir réglementaire perd de son étendue puisqu'il ne peut plus intervenir dans le domaine dont le législateur s'est emparé sauf à obtenir du Conseil constitutionnel le déclassement de la loi en cause (article 37).

Cette déformation explique la grande longueur -et donc le nombre des amendements proposés aussi bien par le gouvernement que par le Parlement dans l'élaboration des lois. Certes le gouvernement est décidé à remédier à cette situation qui crée une brèche importante au principe de la séparation des pouvoirs tel que ce principe était compris en 1958.

En revanche le Conseil constitutionnel a accompli un grand pas vers la protection des droits et des libertés en se reconnaissant le pouvoir de censurer une loi contraire aux droits et libertés du citoyen tels qu'ils apparaissent dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ou dans le préambule de la constitution de 1946 (44 DC du 16 juillet 1971 et 51 DC du 27 décembre 1972). Mais ce progrès n'est pas complètement décisif puisque les particuliers ne peuvent défendre leurs droits devant le Conseil constitutionnel auquel seuls peuvent s'adresser (article 61) le président de la République, le premier ministre, le président du Sénat, le président de l'Assemblée nationale, soixante députés ou soixante sénateurs.

Il ne reste pas moins vrai qu'il s'agit là d'une déformation heureuse de la constitution, puisqu'en 1958 devant le Comité consultatif constitutionnel le commissaire du gouvernement Raymond Janot qui représentait le général de Gaulle avait déclaré que la déclaration de 1789 et le préambule de 1946 n'avaient plus valeur constitutionnelle et qu'en conséquence le Conseil constitutionnel ne pourrait censurer une loi qui leur serait contraire.

II - Les réformations

A – Présentation générale

Les déformations apportées à la constitution doivent-elles conduire à une VI^{ème} République ?

Le régime actuel est déjà une VI^{ème} République puisqu'il ne correspond plus à la V^{ème} République telle que le général de Gaulle l'avait voulue ou tout au moins exposée.

Il avait assuré que le président de la République ne pourrait révoquer le premier ministre ; or il peut exiger sa démission.

Déformation et réformation de la constitution de 1958

Pour de Gaulle le régime reposait sur l'accord entre le chef de l'Etat et le peuple ; il l'avait prouvé en quittant ses fonctions à la suite de l'échec du référendum de 1969 ; or aujourd'hui le président reste en fonction lorsque les électeurs élisent une Assemblée nationale qui lui est hostile ou s'oppose à un accord international signé par lui.

La séparation des pouvoirs revient sur la fiction d'abord lorsque le domaine de la loi n'est plus limité, ensuite lorsque le président de la République élu pour la même durée que l'Assemblée nationale est pratiquement sûr d'obtenir ce qu'il veut du Parlement.

Comment alors caractériser le régime actuel ?

Le Comité consultatif pour la révision de la constitution nommé le 30 novembre 1992 par François Mitterrand et présidé par le doyen Vedel avait estimé que « la constitution institue incontestablement un régime parlementaire mais que nombre de ses traits évoquent certains traits du régime présidentiel ».

On pourrait dire aujourd'hui qu'en période de cohabitation le régime est parlementaire mais qu'avec le quinquennat il est proche d'un régime présidentiel renforcé.

Faut-il le réformer ?

Rares sont les hommes politiques qui ne se sont pas exprimés sur la réforme des institutions parfois en quelques mots ; mais quatre projets assez complets méritent une particulière attention. Les uns tendent vers un régime présidentiel aménagé ; c'est le cas du projet de François Bayrou (16 décembre 2005) qui réclame une VI^{ème} République ; c'est aussi le cas du projet de Nicolas Sarkozy (12 janvier 2006) qui se déclare fidèle à la V^{ème} République. A l'inverse le député Arnaud Montebourg et le juriste Bastien François veulent une VI^{ème} République à régime parlementaire. Enfin le projet de la commission présidée par le doyen Vedel (texte du 15 février 1993) penche en faveur du régime parlementaire sans se prononcer sur la numérotation de la République.

Or ces quatre projets présentent deux caractéristiques communes.

En premier lieu ils maintiennent l'élection au suffrage universel du président de la République ; mais le projet Bayrou propose qu'au second tour puissent se présenter tous les candidats ayant obtenu plus de 10 % des voix au premier tour¹. Le projet Sarkozy limite à deux mandats les fonctions du chef de l'Etat. Malgré ces différences, il apparaît donc que l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel fait partie de l'image générale que les Français voient dans la République.

La deuxième proposition commune à tous ces projets est l'accès au Conseil constitutionnel de tout citoyen pour la défense de ses droits et libertés. Cela confirme l'acceptation du contrôle de constitutionnalité par tous les Français à l'exception sans doute de l'extrême gauche.

¹ Par la voix du président de son groupe à l'Assemblée nationale le Parti communiste s'est déclaré favorable à la présentation de plusieurs candidats au second tour de l'élection du président de la République (6 février 2006).

François Luchaire

B - Vers un régime présidentiel ?

Le régime présidentiel est souvent réclamé par des dirigeants du Parti socialiste mais sans préciser les conditions d'un équilibre, ou d'une séparation, des pouvoirs.

Le mouvement des radicaux de gauche (MRG) s'est nettement prononcé pour une VI^{ème} République reposant sur un régime présidentiel assez voisin de celui des Etats-Unis.

Il propose en effet : la suppression du poste de premier ministre, l'élection du président de la République au suffrage universel mais pour un seul mandat dont la durée serait la même que le mandat de l'Assemblée nationale, la suppression des votes de censure, la suppression du droit de dissolution, la suppression des ordonnances, la maîtrise par le Parlement de son ordre du jour, enfin comme tous les autres projets la possibilité reconnue aux citoyens de saisir le Conseil constitutionnel.

Les projets Bayrou et Sarkozy augmentent l'autorité du chef de l'Etat qui d'après eux, contrairement aux articles 20 et 21 de la constitution, devrait définir et diriger la politique gouvernementale et s'en expliquer devant le Parlement. Ces projets maintiennent le premier ministre qui n'aurait qu'un rôle de coordination. Enfin ces deux projets veulent faire intervenir le Parlement, comme le Sénat aux Etats-Unis, dans la nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat.

C'est là une première contrepartie à l'autorité et à la responsabilité accrue du chef de l'Etat.

Le projet Bayrou en prévoit d'autres : pour lui l'Assemblée nationale doit être élue en partie à la proportionnelle ; pourrait y siéger tout parti ayant obtenu un minimum de voix ; ainsi seraient représentés des territoires mais aussi des courants d'idées.

Mais surtout d'après ce projet, il faudrait rendre à chaque assemblée parlementaire la totale liberté de son ordre du jour ; de plus la dissolution de l'Assemblée nationale ne pourrait plus être décidée par le seul chef de l'Etat, elle devrait être décidée par le Conseil constitutionnel sur la proposition du président de la République.

Dans le même esprit, le projet Sarkozy ne permet pas au chef de l'Etat d'engager sa responsabilité devant le peuple par le recours au référendum.

Ainsi le régime présidentiel envisagé s'accompagne de quelques tempéraments.

C - Vers un régime parlementaire ?

Le député Arnaud Montebourg et le juriste Bastien François proposent un régime qu'ils intitulent « primo ministériel » pour la VI^{ème} République.

Ils rappellent certaines des conceptions initiales de la V^{ème} République : le président de la République qui serait élu pour sept ans nommerait le premier ministre mais ne pourrait mettre fin à ses fonctions ; le chef de l'Etat resterait le garant de l'unité de la nation, de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ; mais il ne pourrait agir que dans le cadre des compétences que la constitution lui donnerait expressément ; or le projet lui retire bon nombre d'attributions pour les remettre au premier ministre ; c'est le cas pour la nomination et la révocation

Déformation et réformation de la constitution de 1958

des ministres, les nominations aux emplois civils et militaires, la négociation et la signature des traités, la direction de la défense nationale, la convocation du Parlement en session extraordinaire, l'ordre du jour du Conseil des ministres, etc. Toutefois il donne au chef de l'Etat le droit de dissolution et lui permet de saisir le Conseil constitutionnel de tout projet avant qu'il ne soit soumis au Conseil des ministres.

La proposition Montebourg-François Bastien augmente les pouvoirs d'enquête et de contrôle du Parlement comme de ses commissions ; le Parlement devrait être informé de toute négociation internationale ; il interviendrait dans la nomination des hauts fonctionnaires.

Mais surtout le premier ministre devrait engager, devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du gouvernement dès sa formation ; il pourrait à tout moment être renversé par le vote d'une motion de censure dont les signataires pourraient proposer la nomination d'un autre chef de gouvernement.

Ainsi quel que soit le titre que lui donnent ses auteurs le projet, en soulignant la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée, établit un régime parlementaire.

Le projet présenté le 15 février 1993 par la commission présidée par le doyen Vedel ne modifie pas la situation du président de la République ni ce qui concerne son élection (en 1993, la commission reste fidèle au septennat), ni l'essentiel de ses pouvoirs.

Certes encore il nomme le premier ministre et les autres membres du gouvernement ; mais dans les quinze jours qui suivent sa nomination, le premier ministre doit engager la responsabilité du gouvernement sur son programme ou sa politique (articles 20 et 49 du projet) ; par la suite à tout moment l'Assemblée nationale peut renverser le gouvernement en votant une motion de censure dans les mêmes conditions que celles prévues par le texte actuel.

De plus le projet Vedel souligne les pouvoirs de contrôle et d'enquête du Parlement ; il prévoit qu'à l'initiative du cinquième des membres du Parlement soutenue par le dixième des électeurs inscrits, un référendum pourrait être décidé par le Conseil constitutionnel ; dans le domaine international toute intervention des forces armées à l'étranger devrait faire l'objet d'un débat au Parlement ; lorsque celui-ci examine un traité international, il devrait, contrairement aux règles actuelles, se prononcer sur les réserves susceptibles d'accompagner la ratification de ce traité par la France.

Ainsi plus que l'augmentation des pouvoirs du Parlement la responsabilité permanente du gouvernement devant l'Assemblée nationale rapproche les institutions proposées d'un régime parlementaire.

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 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

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.

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'Etat 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 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.

Donner sa chance à la constitution de 1958

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 mecano 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 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).

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

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 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

Donner sa chance à la constitution de 1958

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 contreséing 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 contreséing

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 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

Donner sa chance à la constitution de 1958

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 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, Raymond Barre en 1976, Laurent Fabius en 1984, Edith Cresson en 1991 puis Pierre

Donner sa chance à la constitution de 1958

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, Edouard 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'Etat 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'Etat 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 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

Donner sa chance à la constitution de 1958

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

Finalement, 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- allégée. 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 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. A 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

Donner sa chance à la constitution de 1958

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 », 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.

Donner sa chance à la constitution de 1958

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 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'étroitesse 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.

CONSTITUTION ET LEGISLATION

**par Bernard Beignier,
doyen de la Faculté de droit
de l'Université Toulouse I sciences sociales**

Ce dont j'aimerais vous parler aujourd'hui, et pour recadrer le thème qui m'a été confié par Stéphane Mouton avec lequel je travaille depuis de nombreuses années à l'IEJ, c'est du côté du privatiste, la question suivante : est-ce qu'aujourd'hui pour la législation civile, les choses ont profondément changé depuis ces dernières années, et est-ce que ce qui a été fixé dans la constitution de 1958 est respecté au regard de l'édiction de ce qui est aujourd'hui le droit privé ?

Les choses étant ce qu'elles sont au jour où je vous parle, on pourrait commencer par poser une question. Pour un juriste de droit privé, le Parlement est-il une nécessité aujourd'hui en France (avec les pouvoirs que lui octroie la constitution, article 34 etc.) ? Pour vous répondre, je prendrai une image. Si l'on estime qu'il est indispensable à l'armée française d'avoir le régiment de cavalerie de la garde républicaine, alors évidemment le Parlement est nécessaire. Parce que, pour un privatiste, il ne sert strictement à plus rien. Il ne sert à rien pour une raison très simple. Le code civil depuis cette année pratiquement lui échappe. Cela est tout de même une grande nouveauté. Le fait que désormais les grandes lois civiles ne soient plus des lois mais des ordonnances, ce qui a suscité des émotions chez mes collègues de droit privé, le fait que malgré tout, la dernière loi de droit privé voté le 21 février dernier sur un point capital du code civil l'ait été en trois séances et que les travaux préparatoires se résument exactement à quinze pages démontre indubitablement que la loi privée n'est plus élaborée telle que les constituants l'avaient envisagé.

Cela change considérablement la donne car on peut dire aujourd'hui que le bon droit échappe au Parlement, alors qu'en revanche, contraint et forcé, on l'oblige plus ou moins à produire cette masse adipeuse qu'est le mauvais droit. Parce que dans les plaintes des juristes contemporains, à savoir, « le bon droit du temps jadis, le droit que lisait Stendhal, il n'y a plus rien, tout est perdu... », il faut faire

bien sûr le tri. Il y a encore un droit écrit français très solide et très clair mais ce bon droit, ce droit clair, ce droit efficient, quotidien, n'est plus le produit du Parlement. En revanche, le malheureux Parlement est plus ou moins contraint de voter des lois qui sont techniquement tellement complexes qu'on les écarte très rapidement, ou phénomène très nouveau et qui a été illustré très récemment, on a dans une série de codes des textes qui ne sont pas appliqués volontairement et qui ne le seront probablement jamais. D'où la confusion entre ce bon droit et ce mauvais droit.

I - Le bon droit

Le Parlement a eu des méthodes qui ont beaucoup évolué ces dernières années et il me semble qu'il faut voir véritablement les choses en face : le droit français est un droit qui est décidé par le gouvernement, qui certes est voté, plus exactement, je trouve que le terme qui convient le mieux est « approuvé par le Parlement », mais qui est de moins en moins discuté par le Parlement.

Il y a à cela différentes raisons, mais il y a aussi le fait que la loi aujourd'hui pour un privatiste, la loi est quelque chose de très relatif. La loi peut être écartée très facilement par le jeu du fameux article 55 de la constitution, et cet article 55 est véritablement l'article qui permet de dire qu'en 1975 les juges ont reconquis un vrai pouvoir, alors que la constitution ne leur reconnaît qu'une « autorité ». On a donc une loi dictée d'un côté, une loi écartée de l'autre...

A - La loi dictée au Parlement

Cette loi qui est dictée au Parlement, elle l'est traditionnellement par les projets de loi du gouvernement et ce n'est pas pour rien que la semaine dernière dans les revues de droit mais également dans la grande presse, le vice-président du Conseil d'Etat a répondu à une interview extrêmement méticuleuse sur le fait qu'il faudrait véritablement, si on veut dominer cette inflation législative dont on parle depuis une vingtaine d'années, modifier profondément en amont la façon dont la loi est rédigée. On voit bien, quand on lit entre les lignes, que le souhait est au fond de revenir plus ou moins à la constitution de l'an VIII, avec un rôle déterminant du Conseil d'Etat qui était le rédacteur véritablement des textes et d'ailleurs cela s'est traduit par cette petite querelle entre le Conseil d'Etat et la Cour de cassation : qui allait organiser les cérémonies du bicentenaire du code civil : est-ce que c'était la Cour de cassation ou le Conseil d'Etat ? Il faut reconnaître que, sur le terrain de la paternité légitime, c'est plutôt le conseil d'Etat qui aurait dû le faire, plus que la Cour de cassation qui détient plutôt une paternité adoptive.

Il est probable que dans l'avenir l'une des modifications possibles de la constitution serait de renforcer le rôle du Conseil d'Etat dans la rédaction des textes. Et l'une des solutions serait aussi d'imposer un véritable parcours législatif en amont en interdisant purement et simplement à des ministères techniques de faire ce pour quoi ils n'ont pas la technique, c'est-à-dire le droit, qui est un véritable fléau contemporain. Alors ce qui est en train d'apparaître pour le droit privé, c'est le rôle de

Constitution et législation

la Chancellerie depuis quelques années. La Chancellerie, il faut bien le dire, avait abandonné toute prise sur le droit privé, il y a une quinzaine d'années. Ce n'est plus le cas aujourd'hui ! Pour ce qui est du droit privé, et cela tient aussi à des personnes, et notamment ici l'actuel directeur des affaires civiles et du Sceau, la Chancellerie a entrepris de rédiger et d'avoir la haute main sur tous les textes de droit privé et tous les textes de droit pénal. C'est une nouveauté, mais qui a des effets immédiats sur la façon dont ces textes sont encore ensuite suivis.

Je prends un exemple très simple : le 21 février dernier, le Parlement a réformé le droit des successions. Le droit des successions dans le code napoléon pratiquement n'avait guère évolué depuis le code de 1804. Et c'est une question qui touche quotidiennement les Français. Dire à un Français que les successions emportent le paiement des dettes du défunt ou pas est une question qui ne suscite peut-être pas de manifestations dans les rues mais qui touche absolument tout le monde. Il y avait un projet de loi qui était dans les tiroirs de la Chancellerie depuis vingt ans ! On se demandait pourquoi ce projet ne sortait pas. Il y a deux explications qui doivent susciter la réflexion de ceux qui se penchent sur le fonctionnement des institutions. Tout d'abord le droit civil aujourd'hui n'est pas payant en matière d'élection. Une réforme en droit civil laisse de marbre l'électorat. On peut le discuter d'ailleurs. Je pense en réalité qu'un gouvernement intelligent pourrait présenter les choses de façon favorable, mais enfin on estime que cela ne touche pas la population. Il y a ensuite un deuxième problème : défendre un tel texte au Parlement suppose que le garde des Sceaux ait fait un minimum d'étude de droit qui dépasse l'examen du permis de conduire.

Effectivement défendre au Parlement des textes de techniques juridiques civils est un exercice tellement délicat qu'un certain nombre de gardes des Sceaux y ont renoncé.

Alors quelle est la technique de la chancellerie ? Elle est très simple. Elle consiste à réunir des groupes de travail pour que le texte soit parfaitement ficelé, et lorsque le texte l'est, et de point de vue là les professeurs de droit ont reconquis une place indubitable à la Chancellerie, eh bien ! il y a deux solutions qui sont prises. Soit on se débrouille pour faire passer le texte tambour battant en priant la majorité en place de ne déposer aucun amendement, et cela a été le cas de la réforme des successions adoptée en trois séances le 21 février dernier ; soit et cela est une technique nouvelle, les réformes se font par voie d'ordonnances. A titre d'exemple, on a réformé tout le droit de la filiation par une ordonnance du 4 juillet 2005. Cette réforme n'est pas neutre, car elle a supprimé totalement la distinction entre la filiation légitime et la filiation naturelle, notion qui était connue du droit depuis le droit romain et qui emporte pour une société évidemment des marques très importantes. C'est une ordonnance qui a supprimé purement et simplement cette distinction. De même, le 23 mars 2006, ce sont donc des questions de grande actualité, on a réformé entièrement le livre IV du code civil par une réforme très ambitieuse des sûretés, qui ressortent totalement bouleversées et renouées sans passer par le Parlement. Il y a actuellement un projet, une offre de loi rédigée par un ensemble de vingt professeurs de droit privé, une réforme sur le livre III relatif au droit des obligations ; il n'est pas

Bernard Beignier

exclu que ce texte passe par la voie d'une ordonnance générale avec toutes les conséquences que cela suppose.

Faut-il regretter cela, car finalement ce n'est pas le fonctionnement normal de la constitution ?

Beaucoup de professeurs de droit privé le regrettent. Personnellement je l'approuve sans aucune réserve. Quand on voit les travaux préparatoires de la réforme des successions du 21 février dernier, quinze pages avec des discours d'une platitude exemplaire, quelques amendements qui ont été retenus et qui aboutissent à des choses extravagantes. Par exemple le projet de loi permet à une personne mise sous tutelle de faire un testament dans des cas particuliers avec une autorisation du juge, et le projet de loi restreignait cela aux testaments par voie notariale. Naturellement un député a trouvé intelligent d'admettre aussi le testament par voie olographe avec toutes les conséquences qui en découlent. Et bien quand on voit qu'en réalité le travail de droit privé n'est plus possible dans une assemblée telle qu'elle est aujourd'hui composée, il faut se féliciter du recours aux ordonnances. Alors bien sûr cela a des effets parfois un peu curieux. Une ordonnance du 19 décembre 2005 a pratiquement rajouté un livre complet au code civil uniquement consacré à l'île de Mayotte. On peut s'interroger sur le bien fondé d'un livre entier du code civil pour l'île de Mayotte d'autant plus qu'il n'y a pas d'annexes pour préciser aux lecteurs où se trouve Mayotte ce qui est le problème essentiel de celui qui consulte cette ordonnance...

Deuxième remarque : le Parlement fonctionne aujourd'hui avec des techniques nouvelles. Les missions parlementaires. C'est là quelque chose de très intéressant. Ces missions parlementaires sont des missions importantes, on l'a vu lors de l'adoption de la loi du 22 avril 2005 sur la fin de vie dont les décrets d'application du 6 février dernier viennent de paraître. Il s'agissait d'un vrai problème de société : allait-on avoir en France ou non une loi autorisant l'euthanasie ? Voilà une question qui touche absolument tout le monde et qui passionne tout le monde car elle nous touche absolument tous. Le président de l'Assemblée nationale a fait plancher pendant une année entière ces missions, plus de 125 personnes différentes venant d'horizons extrêmement divers pour savoir ce qu'il fallait faire ! Au bout du parcours cela a donné une proposition de loi adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale. Mais on voit bien que le Parlement a utilisé une technique pour avoir un relais avec la « société civile » pour décanter les passions d'une part, mais aussi avoir un texte qui puisse faire l'unanimité. Et cette technique des missions parlementaires qui a été reprise à propos de la loi sur les rapatriés qui aurait pu l'être pour des choses tout à fait nouvelles...

Ce sont les deux points qu'il faut retenir : le rôle prédominant désormais de la Chancellerie en droit privé et les modifications du travail parlementaire.

B - Deuxième élément : la loi écartée

Pour un privatiste au fond, la loi se fait aujourd'hui à l'Assemblée plénière de la Cour de cassation. L'article 55, je ne vous en parlerai pas car vous savez quel est son rôle. Vous savez que l'interprétation

Constitution et législation

que lui a donnée la Cour de cassation peut être radicalement contestée, parce que fondamentalement ce texte n'était pas prévu pour cela. Mais il n'en demeure pas moins que dans un pays qui ratifie un traité tous les deux jours, les juges ont donc des instruments internationaux qui leur permettent de faire absolument ce qu'ils veulent en matière de droit interne. Alors, les exemples que l'on pourrait citer sont extrêmement nombreux. Je me contenterai d'en donner deux très récents, de janvier dernier et il y a une semaine.

Vous connaissez la jurisprudence dite « Perruche » à propos de l'indemnisation des personnes handicapées. Et bien le Parlement a voté une loi, ou plus exactement par voie d'amendement, l'article 1^{er} de la loi du 4 mars 2005 sur les malades a voulu casser cette jurisprudence. Et bien le 28 janvier dernier, se fondant sur un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, la Cour de cassation a refusé d'appliquer cette loi à des instances qui étaient pendantes. Certes elle compte bien l'appliquer par la suite. Mais elle a bien démontré que c'est elle qui entendait fixer la donne, et elle a clairement dit au Parlement que la loi qui avait été votée et qui sur un fondement éthique est certainement préférable à la jurisprudence « Perruche », comme cette loi éthique n'avait pas été suivie de la formation d'un fond d'indemnisation, eh bien ! elle n'en tiendrait pas compte.

De même, vous avez entendu parler d'un rapport déposé par le Parlement à la suite d'une mission d'étude sur la famille sur la question de l'homoparentalité, il y a dix jours la Cour de cassation a rendu un arrêt ou clairement, appliquant des dispositions générales du code civil, elle a entendu écarter ce rapport et faire le droit elle-même par le biais de la jurisprudence.

On pourrait multiplier les exemples, et cela est un élément que je livre à votre réflexion. On enseigne classiquement que le Parlement peut tenir tête à la jurisprudence en brisant une jurisprudence. Bien sûr, c'est toujours formellement possible, mais en réalité, et cela est très nouveau, les juges ont la faculté de résister à des lois brisant leur jurisprudence, ce qui n'existait évidemment pas encore du tout il y a quelques années.

Deuxième élément sur lequel je souhaite attirer votre attention : c'est le mauvais droit. Et encore une fois, dans mon propos, il ne s'agit pas de dire que tout est mauvais. Ce propos catastrophique consistant à dire que nous avons perdu le beau droit d'antan, me paraît très largement inexact. L'ordonnance dont j'ai parlé relative à la filiation est un exemple du beau droit dans toute sa splendeur. Mais à côté de cela il existe effectivement un très mauvais droit. Quel est ce mauvais droit ?

II - Le mauvais droit

Et bien c'est d'une part la loi que je qualifierais d'obèse et d'autre part la loi que je qualifierais comme la loi improvisée.

A - La loi obèse

Bernard Beignier

Cassons une idée souvent répétée dans les amphithéâtres de droit. Il y a beaucoup plus de droit et de lois qu'autrefois. On croule sous le nombre de lois. On ne sait plus quoi en faire ! D'abord, vous savez que dans la fameuse constitution Tanta qui promulgue le *Digeste* Justinien se plaint déjà de l'inflation législative. Donc ce n'est pas complètement nouveau. D'autre part, c'est faux. Il n'y a pas tellement plus de lois qu'autrefois. Un peu plus peut-être mais sensiblement, le Parlement ne vote pas tellement pas plus de lois que dans les années 1960. On a fait le calcul récemment, peut-être une dizaine de plus. Donc le chiffre est à peu près stable.

Ce qui a énormément changé, et d'ailleurs la remarque que je vais vous faire, explique la première, c'est que les lois sont devenues énormes. Si vous prenez les lois des années 1960 à 1980, publiées définitivement au *Journal officiel*, elles se composent de quelques pages. Aujourd'hui, il y a en moyenne une trentaine de pages, voire plus ! La loi a dérivé vers une confusion entre la loi et le règlement (c'est un lieu commun que connaissent les constitutionnalistes), mais non seulement il y a cette confusion, mais la loi entend régir de façon extrêmement méticuleuse, y compris ce qui relève de son domaine. Alors on a ce phénomène qui est tout à fait neuf. Que la loi n'est pas été comprise par le citoyen ordinaire, cela a toujours existé : « Nemo censetur... » est une fiction. Mais ce qui est nouveau, c'est que le juriste lui-même ne comprend plus la loi. Alors le résultat en est que l'on vote des lois pour rassurer la population : on leur dit « vous voyez, on colle à vos désirs et on fait des lois très précises et très protectrices ! ». Mais dans la mesure où plus personne ne comprend plus ces lois, on les met complètement de côté.

Pour prendre un exemple qui est dans le vif de la contestation présente. On nous dit qu'il faut défendre le code du travail. Au fond on est tous d'accord pour défendre les principes de bases du code du travail français. Quand vous allez en Suisse, pays où le problème du chômage ne se pose pas vraiment, la loi helvétique sur le travail comporte trente-quatre pages. Evidemment, je vais vous citer le cas qui m'est cher de la Principauté d'Andorre, où la loi sur le travail comporte une page, et les dispositions sur le licenciement, deux articles. Mais en réalité, dans le code du travail français, il y a deux tiers qui n'ont jamais été appliqués. Un exemple très simple : la loi sur la modernisation sociale, votée sous le précédent gouvernement, qui est une loi votée très lourde, qui a donné lieu à des interprétations du Conseil constitutionnel notamment, n'a jamais été appliquée, et ne le sera probablement jamais parce qu'elle est tellement complexe à mettre en œuvre que dans la vie quotidienne on utilise les textes de droit commun. Il en va de même à propos de la réforme de l'urbanisation et de la loi SRU...

On pourrait citer quantité d'exemples où la loi entre tellement dans le détail que ce sont les juristes eux-mêmes qui l'écartent pour en réalité se contenter de la loi plus claire et plus applicable immédiatement. Je ne parle pas du cas très récent évidemment de la promulgation avec suspension immédiate qui a fait faire un progrès considérable à la science constitutionnelle.

Constitution et législation

Mais cette masse lourde de ce droit confus, incompréhensible, bizarre, dangereux parce qu'en réalité pour un privatiste, la pire des choses, c'est l'arrivée de la convention européenne des droits de l'homme qui permet d'écarter telles ou telles dispositions, fait que nous avons aujourd'hui un droit commun solide, cohérent, où l'on se retrouve, et un droit spécial touffu, énorme, qui est une sorte de savane dans laquelle personne ne s'aventure et qui donne une fausse perspective du droit français. Et en cela, personnellement, je suis de ceux qui veulent que l'on retrouve l'application pure de la constitution de 1958 qui au fond n'est que l'écho de ce que disais Portalis dans le discours préliminaire : « La loi doit fixer des principes ». Actuellement, la loi française ne fixant plus de principes, et bien ces principes, on va les chercher dans les traités internationaux ; et vous comprendrez que cela n'est pas une solution tout à fait satisfaisante.

B - Les lois improvisées

Il y a ensuite des lois improvisées. Cela est encore un véritable fléau qui tient pour vous publicistes à ce qui à mon sens est un désastre : la cohabitation et les alternances précipitées. Il n'y a plus de cohérence ! La loi improvisée tient à ce que de temps en temps le gouvernement en place se dit : « il faut faire plaisir au Parlement (et nous avons des déclarations fréquentes), il faut laisser passer une proposition de loi ». S'il y avait une réforme à faire dans la constitution, ce serait de supprimer ces catastrophiques propositions de lois. Car la proposition de loi, c'est une improvisation totale sur des sujets brûlants d'actualité souvent, donc qui captent l'attention du public et on peut à partir de là faire à peu près n'importe quoi. Je vous en donnerai trois exemples :

Premier exemple : Une loi voulue de manière sympathique pour une étudiante de notre maison. C'est la loi sur le nom de famille, plus exactement, l'ex nom patronymique. Il se trouve que le député qui a proposé la réforme du nom, et là encore il s'agit ici de quelque chose de sensible qui touche en profondeur chaque famille ! la famille a deux filles, et avec un raisonnement profondément machiste, il a estimé et pardonnez-moi mesdames, je ne partage pas ce point de vue, que c'était une punition du ciel de ne pas avoir de fils ; et que son nom ne se transmettrait pas ainsi. Eh bien ! on a déposé une proposition de loi pour que le nom puisse être transmissible. Je vous invite vivement à aller sur Légifrance et à suivre la suite du feuilleton, pour savoir que cette loi a été réformée trois fois avant sa mise en vigueur, et la circulaire finale d'application qui a quand même dit que pour les noms de noblesse, et il y a bien sûr beaucoup de mariage entre grandes familles de France, on allait utiliser le point virgule. Et il faudra modifier d'urgence les cartes d'étudiants dans la maison car les noms vont devenir d'une titulature effrayante. Je ne parle pas des officiers d'état civil qui ne savent pas comment cette loi sera appliquée.

Deuxième exemple : le PACS. Vous savez le délire qui a frappé brutalement le Parlement pour régler des questions tout à fait pratiques pour des couples de même sexe. On eut un premier PACS extraordinaire entre M. Michel et M. Boutin. Evidemment tous deux sont à l'origine de ce texte

Bernard Beignier

effroyable final, et je me suis permis de donner un article, si on avait pris ce qui avait été dit lors du vote au Parlement du PACS initial, et si ce qui avait été dit au regard de ce qui avait été mis dans une copie de quatrième année, il est évident que nos deux députés auraient été recalés nets avec une note rédhibitoire. Résultat : par le biais de la Chancellerie le PACS a été complètement réformé le 21 février dernier.

Dernier exemple : la loi sur les rapatriés qui vient d'un amendement qui a suscité les difficultés politiques que vous savez, alors même que cet amendement d'ailleurs n'est que la réplique pure et simple d'un texte déjà existant (mais il faut dire que la loi Gayssot provient de la même méthode) ; et donc on a un droit qui est extrêmement flottant et extrêmement improvisé.

Ces éléments nuisent à mon avis beaucoup à l'image de marque du Parlement, en particulier vis-à-vis des privatistes ; au fond ce sont ces lois dont on parle et dont on ne sait pas quoi faire, des lois « traficotées », et dont il est facile à un professeur de démontrer qu'elles ont été rédigées par des gens dont la culture juridique est à peu près nulle.

Alors le bilan de tout cela pourrait être très noir, nous invitant à dire qu'il faut changer de constitution et abolir purement et simplement le Parlement ! La solution en réalité est à mon sens ailleurs. Il faut redonner véritablement au Parlement la mission qui est la sienne au regard de la constitution. Mais il faut d'urgence réformer son règlement dont on a pu dire qu'il était la « constitution bis » pour qu'il fonctionne d'une manière différente. J'aime beaucoup la garde républicaine mais pour tout vous dire je pense qu'il est bon pour la défense du pays qu'il y ait à côté des régiments peut-être moins clinquants mais plus efficaces.

**LA CRISE DE LA DEMOCRATIE
OU L'IMPOSSIBLE REFORME DE LA V^{ème} REPUBLIQUE**

par Daniel Bourmaud,

Il est devenu courant, presque banal, de disserter sur les maux de la V^{ème} République. La littérature, et les propositions, abondent, nourrissant, entre autres, le thème d'une VI^{ème} République. Ce colloque en est l'une des expressions. Les variantes dans les réformes suggérées sont légion, déclinant toute une gamme de possibilités et de tonalités. Entre les partisans d'une radicale nouveauté, prônant l'adoption d'un présidentielisme à l'américaine, qui la mise en place d'un parlementarisme véritable, et les tenants d'un prudent réformisme (incrémentalisme), chacun peut trouver sa place sans craindre d'être gêné par son voisin. Au-delà de leurs divergences, les différentes propositions partagent un commun dénominateur : leur obsession du couple président-premier ministre. L'essentiel des dysfonctionnements du régime français actuel dériverait de cette relation quasi-incestueuse entre les deux têtes de l'exécutif, qui, en refoulant le Parlement dans un statut de subordination, congédierait en quelque sorte les représentants et, dans le même mouvement, les représentés. Pour retisser les liens distendus entre gouvernants et gouvernés, une technologie institutionnelle bien pensée devrait permettre de sortir de l'ornière un régime politique maintenant solidement embourbé. Sans doute, une telle vision n'est-elle pas dépourvue de bonnes intentions. Mais elle bute sur la profondeur des mutations qui ont affecté l'ensemble du système politique français depuis 1958. Sous une même appellation, la V^{ème} République, se cache en réalité des configurations sensiblement différentes qui modifient le contenu même de la démocratie française. Cela ne signifie pas que les institutions n'ont pas leur importance. Mais elles n'épuisent pas l'explication et peuvent même, si l'on limite la réflexion à leur périmètre, conduire à perdre de vue l'essentiel : la crise de la démocratie représentative française. En un peu plus de quarante ans, la vie politique française s'est modifiée à un degré tel qu'elle serait méconnaissable pour un observateur qui l'aurait quittée vers 1960 pour la retrouver en ce début de XXI^{ème} siècle. Les institutions ont changé, les

acteurs et leurs pratiques aussi. La question d'une éventuelle refonte de la constitution ne peut se poser qu'à la lumière de l'ensemble des mutations intervenues dans le fonctionnement même de la démocratie. Trois éléments, se nourrissant mutuellement, nous semblent aujourd'hui caractériser la crise de la démocratie française : le divorce entre représentants et représentés, l'opacité des institutions et la fermeture idéologique du système au profit d'une vision technique de l'action politique. Face à ce diagnostic, il semble douteux qu'une simple réforme de la constitution suffise à remettre en selle une démocratie à bien des égards épuisée. Une réforme à la hauteur des défis auxquels se trouve confrontée la V^{ème} République heurte tellement d'intérêts organisés qu'elle s'apparenterait à une révolution.

I - La crise d'adhésion : le divorce par abstention

Il n'existe pas de démocratie sans capacité des institutions à susciter le soutien actif et entretenu des citoyens. La V^{ème} République, depuis sa naissance, doit son succès, entre autres, à l'adhésion qu'elle a su créer en sa faveur. Les deux piliers sur lesquels s'est adossée cette relation sont classiques : la participation électorale et le système partisan. Le premier s'est effondré, le second a implosé.

La participation tout d'abord. Tant les élections nationales que locales ont historiquement suscité la mobilisation de l'électorat, le vote constituant, pour reprendre l'expression de René Rémond, « une seconde nature du comportement civique ». Sans doute connaît-on des fluctuations dans la participation électorale mais, à partir de 1945, le niveau de participation se révèle globalement élevé. A partir de 1965, l'élection présidentielle mobilise entre 80 et 85 % du corps électoral¹. Les élections législatives suscitent la même appétence, à quelques rares exceptions². Les élections locales quant à elles connaissent une mobilisation moindre, en dehors des élections municipales qui se caractérisent par un niveau élevé de participation.

Ce lien entre l'élus et l'électeur se distend brutalement dans la décennie 1990. L'abstentionnisme, de marginal, devient un comportement normal qui s'institutionnalise. L'élection présidentielle de 2002 connaît la désaffection de plus d'un électeur sur quatre dès le premier tour. Quant aux législatives, elles sont boudées par un électeur sur trois. Les élections européennes de leur côté battent des records d'abstention, plus d'un électeur sur deux se refusant à utiliser son bulletin de vote³. Pour reprendre

¹ A l'exception de l'élection de 1969 où la « faiblesse » de la candidature Defferre conduit à un second tour dont la gauche est absente.

² Les baisses observées se manifestent le plus souvent à l'occasion de consultations électorales qui apparaissent dépourvues d'enjeu. C'est le cas par exemple, sous la V^{ème} République, des élections législatives qui suivent immédiatement une élection présidentielle, comme en 1981 (29 % d'abstentions) ou 1988 (34 % d'abstentions).

³ Pour toutes les données relatives à la participation électorale, on se reportera à Pierre BRECHON, *La France aux urnes, 60 ans d'Histoire électorale*, Paris, La Documentation Française, 2004.

L'impossible réforme de la V^{ème} République

l'expression consacrée, la France est en « dépression électorale »⁴ qui conduit désormais en moyenne un électeur sur trois à s'exclure du jeu électoral.

Le système partisan ensuite. La vie politique à partir de 1958 s'est ordonnée sur un axe gauche-droite, autour du fameux quadrille bipolaire dont parlait Maurice Duverger⁵. Sous l'effet du mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours, les quatre familles politiques qui structuraient l'identification politique des citoyens (les deux droites et les deux gauches), se coalisaient en deux blocs électoraux. Le système était vertueux : la « bande des quatre » monopolisait l'essentiel des suffrages et les agençait dans des alliances annoncées qui conduisaient à des combinaisons gouvernementales réputées stables. Tout citoyen, quel que soit son emplacement sur le spectre des forces politiques, de la droite autoritaire bonapartiste à la gauche communiste, se trouvait représenté dans la majorité ou dans l'opposition. Les extrêmes étaient ainsi intégrés à la marche du système. Ce modèle, à bien des égards idéalisé, s'est trouvé pulvérisé en l'espace d'une décennie. L'effondrement du Parti communiste et la montée du Front national ont bouleversé le bel ordonnancement droite-gauche tandis qu'émergeait une nouvelle composante partisane, elle-même hétéroclite, à travers l'écologie. L'atomisation du système partisan s'est accompagnée de ce que l'on a appelé « désaffiliation », les électeurs s'identifiant de moins en moins à un parti spécifique. Là encore, les variables qui structuraient les affinités partisans (l'appartenance de classe, le sentiment religieux, le sexe...) ont perdu de leur puissance. Il en résulte un émiettement de la scène partisane avec l'affirmation aux extrêmes de forces politiques auparavant confidentielles mais dont le poids électoral n'a cessé de croître depuis une quinzaine d'années. Pour autant ces forces situées à l'extrême droite ou à l'extrême gauche sont elles-mêmes hétéroclites et travaillées par les rivalités et les divisions. La démultiplication des candidatures lors des élections présidentielles en est la traduction directe. De six candidats lors de l'élection présidentielle de 1965, on est passé à seize candidats en 2002⁶. La croissance de l'offre électorale s'accompagne dès lors d'un fractionnement, sous l'effet du mode de scrutin, du système partisan : d'un côté les partis qui ont vocation à gouverner, de l'autre ceux qui sont enfermés dans une fonction protestataire.

Les effets cumulés de l'effondrement de la participation électorale et de l'implosion du système partisan conduisent à une subdivision tendancielle du corps électoral en trois sous-ensembles à peu près équivalents : un tiers de l'électorat s'abstient, un tiers vote pour des partis qui sont *de facto* exclus de l'exercice du pouvoir, un tiers enfin vote pour les partis de gouvernement. Il en résulte une

⁴ Voir Jean CHICHE, Dominique REYNIE, « La France en dépression électorale. Un bilan de la période 1995-2001, Notes et études de l'Observatoire interrégional du politique », in SOFRES, *L'état de l'opinion 2002*, mars 2002.

⁵ Voir, entre autres, Maurice DUVERGER, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1983.

⁶ Et ce en dépit des mesures prises en termes de parrainage.

légitimité décroissante de ceux qui sont appelés à gouverner. Un gouvernement ne représente plus aujourd'hui qu'au mieux un quart des électeurs inscrits⁷.

Cette désaffection à l'égard des gouvernants et des partis qui les soutiennent constitue le symptôme par excellence du divorce qui s'est opéré entre le système politique institutionnalisé et les gouvernés⁸. Retisser les liens aujourd'hui distendus apparaît donc bien comme une nécessité. Encore convient-il de comprendre les causes de cette désaffection. Les institutions de la V^{ème} République ne sont pas, loin s'en faut, exemptes de toute responsabilité.

II - La crise des institutions : la confusion du « multiniveaux »

Le modèle constitutionnel originel de 1958 dressait une architecture rationnelle de l'organisation des pouvoirs. Sans doute, les pratiques qui l'ont accompagné ont-elles contribué à cette vision rétrospectivement, limpide, du gouvernement de la France. Mais l'organisation des pouvoirs issus de la constitution ne constitue qu'une des dimensions des pouvoirs réels. Si à l'origine de la V^{ème} République, il existait bien une correspondance entre les pouvoirs définis par le texte constitutionnel et le pouvoir réel, il n'en est plus de même en ce début de XXI^{ème} siècle.

La structure initiale du pouvoir avait le mérite d'être compréhensible pour tout citoyen. Pour reprendre l'expression de Jean-Marie Donégani et Marc Sadoun, la République se caractérisait par « l'éminence du pouvoir d'incarnation » dont le général de Gaulle avait été l'artisan et la figure emblématique, combinée à une logique représentative dont le Parlement était l'expression⁹. Que ces deux pouvoirs aient pu être concurrents, et ce bien avant les périodes de cohabitation, n'enlève rien aux mérites du système. Il répondait à une exigence trop souvent oubliée en régime démocratique : la clarté des institutions, condition nécessaire, à défaut d'être suffisante, de l'adhésion des gouvernés. Comment construire une légitimité si le pouvoir est introuvable ? *A fortiori* comment fonder le

⁷ Le rapport entre les voix obtenus et le nombre d'électeurs inscrits nous semble, dans la lignée de ce que professait François Goguel, un des meilleurs indicateurs de la représentativité et donc de la légitimité des gouvernants. A cet égard, la situation actuelle, issue des élections de 2002, témoigne d'une situation à ce jour inégalée sous la V^{ème} République. Le gouvernement issu des élections législatives de 2002, limité à l'UMP, ne représente que 8 408 023 voix (chiffres du premier tour) sur plus de quarante millions d'inscrits (40 968 484 exactement), soit un peu plus de 20 % des inscrits. De son côté, le président de la République, Jacques Chirac, a obtenu au premier tour de la présidentielle 5 665 855 soit à peine 1/7^{ème} des inscrits, soit, encore, moins de 15 % des inscrits. A titre de comparaison, Charles de Gaulle en 1965 et Georges Pompidou en 1969 ont chacun obtenu dès le premier tour plus d'un tiers des suffrages des inscrits (10 828 521 voix pour de Gaulle sur 28 902 704 inscrits et 10 051 783 voix pour Pompidou sur 29 500 334 inscrits).

⁸ Il est frappant de constater que les postures « anti-système » de la part de candidats issus du « système » se répètent : hier Jean-Pierre Chevènement, aujourd'hui François Bayrou. Preuve supplémentaire du sentiment croissant d'isolement des gouvernants au sein même de la classe politique.

⁹ Jean-Marie DONEGANI, Marc SADOUD, *La V^{ème} République. Naissance et mort*, Paris, Folio-Histoire, 1998.

L'impossible réforme de la V^{ème} République

principe de responsabilité, inhérent au principe démocratique, si le pouvoir se dérobe par son illisibilité ? On conviendra volontiers que la compréhension du pouvoir par les gouvernés relève assez largement du sentiment ou de la croyance et que le pouvoir réel obéit toujours à une architecture plus complexe que ce que disent les institutions¹⁰. Mais pour que cette croyance puisse exister, et ainsi conduire à l'adhésion des gouvernés, les institutions politiques jouent un rôle capital.

Dans l'histoire politique de la France, la République, surtout à partir de 1875, a emprunté deux visages dominants : le député et le maire. Chacun d'eux résumait l'organisation et le fonctionnement de la démocratie électorale. Au niveau national, en raison de la nature parlementaire du régime, le député concentrait en sa personne les attributs et la légitimité du pouvoir central. Au niveau local, le maire symbolisait la descente au village du principe républicain. Cette démocratie à deux niveaux était à peine altérée par le conseiller général qui disposait alors de si peu de compétences qu'il apparaissait comme une institution résiduelle face au couple républicain dominant. Le pouvoir, physiquement identifiable à travers les figures du député et du maire, apparaissait simple dans son architecture et il n'était nul besoin d'être docteur en droit pour en saisir l'articulation. La IV^{ème} République prolonge cet héritage que la V^{ème} République reprend ensuite à son compte, d'abord dans une réplique parfaite (1958-1962) puis de façon modifiée avec la réforme de 1962 qui crée une démocratie à trois niveaux : le maire, le député et le président de la République. Le conseiller général existe toujours mais conserve son statut de subordination. L'institution régionale se développe simultanément mais sans puiser sa légitimité dans le suffrage universel direct. L'étirement des niveaux est donc limité. En outre, la pratique du cumul des mandats et l'émergence des notables simplifient la lecture du système en situant clairement la localisation du pouvoir¹¹. Qui plus est, l'interprétation gaulliste des institutions, en vertu de laquelle le général lie son sort aux différentes consultations législatives ou référendaires, conduit à une hiérarchie au sommet où la préséance présidentielle, officialisée par le parti « godillot », évite toute lecture confuse du pouvoir : c'est à l'Élysée qu'il se trouve (ou qu'il dit se trouver).

Tout bascule dans les années 1980 qui inaugurent une phase nouvelle dans la distribution des pouvoirs et modifie en profondeur le fonctionnement de la V^{ème} République. A la répartition binaire puis ternaire des niveaux, fait place une répartition multiniveaux des pouvoirs. Les deux niveaux nationaux et locaux sont reconfigurés par deux séries de réformes : celle touchant à l'Europe (avec la réforme de 1979 introduisant l'élection au suffrage universel du Parlement européen) et celle relevant de la décentralisation avec les lois de 1982-1983. L'identification démocratique va dès lors connaître

¹⁰ Pour autant, nous ne partageons pas la vision trop réductrice selon laquelle le pouvoir politique en tant que tel n'existe pas, qu'il n'est qu'une fiction derrière laquelle se cacheraient des pratiques de domination d'autant plus efficaces qu'elles ne seraient pas perceptibles par le sens commun.

¹¹ Pierre GREMION, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Seuil, 1976.

un processus d'émiettement. De trois niveaux, la démocratie française passe à six niveaux : le maire, le conseiller général, le conseiller régional, le député, le président, et le député européen. A un système tant bien que mal unifié fait place un système atomisé. La fragmentation devient synonyme de confusion dans la mesure où chaque niveau est conforté dans ses attributions, à travers des transferts de compétences et surtout la suppression de la tutelle *a priori*. Le Conseil général sort de sa marginalité et voit sa substance renforcée par la décentralisation. Les communes elles-mêmes ne recouvrent plus la même réalité politique avec les dynamiques de regroupement (communautés urbaines...) qui complexifient leur fonctionnement. La fragmentation du pouvoir se trouve en outre accentuée par la règle limitant, en 1985, le cumul des mandats, signifiant le déclin des notables, et partant la fin d'une régulation qui, au-delà de ses inconvénients, avait l'avantage d'être compréhensible pour le citoyen¹².

Émerge ainsi un pouvoir aux multiples visages dont chacun contribue à l'opacité de l'ensemble. Les avocats de cette mutation se félicitent de la naissance d'une démocratie dite « multiniveaux », polyarchique¹³, sans voir que la confusion quant à la répartition des compétences se traduit par une incapacité à localiser les responsabilités. Le déclin de la responsabilité politique ne tient-il pas aussi au caractère incompréhensible des institutions¹⁴? Qui fait quoi ? Dans un tableau où le pouvoir a éclaté en de multiples parcelles, seul l'initié parvient à valloir que valloir à recomposer les morceaux. Le labyrinthe du pouvoir se complaît d'autant plus dans l'hermétisme que chaque niveau connaît un processus de complexité croissante, la palme étant sans nul doute à mettre à l'actif des institutions européennes dont l'architecture (dérogeant à toutes les catégories classiques du droit constitutionnel) n'est plus accessible qu'au cercle étroit des pratiquants du droit communautaire.

On rétorquera que tous ces niveaux sont adossés à une légitimité tirée du suffrage universel. On ne manquera pas d'arguer que l'extension du suffrage signe l'approfondissement de la démocratie. On invoquera, au-delà des élections, le recours presque banalisé au référendum, comme moyen de rapprocher la décision du citoyen : la Nouvelle-Calédonie, Maastricht, le quinquennat (qui modifie sensiblement l'institution présidentielle dans sa version gaulliste), le traité constitutionnel relatif à l'Union européenne façonnent depuis un peu plus de quinze ans une chaîne référendaire jusque là inconnue sous la V^{ème} République. C'est oublier que le recours permanent au suffrage est la négation

¹² Notre propos n'est de plaider, par goût du paradoxe, en faveur d'un retour des notables. Mais mettre un terme au cumul des mandats n'a de sens que dans une démocratie simplifiée et clarifiée où la localisation du pouvoir est appréhendable aisément par tout citoyen.

¹³ Nous utilisons ici le terme polyarchie non dans le sens d'une pluralité des élites comme le fait Robert DAHL dans *Qui gouverne ?* (Paris, Calmann-Lévy, 1971) mais comme manifestation de l'existence d'une pluralité d'institutions détentrices du pouvoir. Voir notre article « Monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V^{ème} République », *Pouvoirs*, 99, 2001, p. 7-17.

¹⁴ Il conviendrait ici de prendre également en compte le nouveau rôle dévolu au juge depuis une vingtaine d'années et l'émergence de la responsabilité pénale comme substitut à une responsabilité politique évanouie.

L'impossible réforme de la V^{ème} République

même du sens de l'élection. Le geste électoral n'a de portée démocratique que par la solennité qui lui est conférée. L'électeur n'est pas un consommateur mais un citoyen qui délègue à ses représentants la charge de décider. Cela suppose à la fois que l'électeur ait conscience qu'il délègue quelque chose d'important, le pouvoir, pour une durée suffisamment longue de sorte que le gouvernant ne soit pas soumis aux oscillations des mouvements de l'opinion¹⁵. Le temps, et non l'instant, est un élément capital de la démocratie. En émiettant le pouvoir en de multiples niveaux, on raccourcit mécaniquement les intervalles qui séparent les appels à l'électeur. Sollicité de plus en plus fréquemment, celui-ci est confronté à des enjeux sectorisés dont il ne parvient pas à saisir la signification globale. Il en résulte une confusion accrue, l'électeur étant conduit à utiliser l'arme du vote, qu'on lui tend à intervalles de plus en plus rapprochés, pour exprimer davantage ses humeurs qu'une volonté cherchant à s'inscrire dans une perspective générale..

III - La crise des représentations : désidéologisation et technicisation

Dépourvu d'une cartographie institutionnelle qui lui fournisse des repères, le citoyen-électeur est abandonné en rase campagne dans sa quête politique du sens. A la polarisation idéologique a succédé un consensus technique, qui loin de simplifier la perception des enjeux, les obscurcit.

Depuis le XIX^{ème} siècle, les démocraties, et pas simplement en France, ont tant bien que mal construit leur enracinement sur une lutte pacifiée entre des conceptions possibles de la société. La démocratie délimitait un ensemble de valeurs communes, à commencer par la liberté. Mais elle ne préjugait pas des choix collectifs, en particulier en matière économique et sociale. Le clivage gauche-droite s'est ainsi largement nourri de l'opposition entre socialisme et capitalisme, chaque Etat déclinant à sa façon, selon sa culture et son Histoire, ce débat. Il serait naturellement tout à fait excessif de résumer les vies politiques nationales à un affrontement binaire universel. Les droites et les gauches connaissent leurs spécificités de sorte qu'on ne retrouve pas partout du travaillisme, de la démocratie-chrétienne ou encore du gaullisme¹⁶. Il existe en quelque sorte des marques déposées. Mais, sous la couche des particularités nationales, gît un substrat idéologique à bien des égards commun. Que celui-ci ait été élaboré sur une structure sociale héritée de la révolution industrielle ne fait pas l'ombre d'un doute. Il n'en demeure pas moins que la puissance des identifications ainsi créées constituait un facteur crucial de l'adhésion au système démocratique. On retrouve là une des

¹⁵ La démocratie d'opinion nous semble en effet destructrice de la démocratie représentative et, pour tout dire, de la démocratie tout court. Voir notamment Slobodan MILACIC, « Propos introductif », *La démocratie représentative devant un défi historique*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 3-25.

¹⁶ De la même façon, il serait caricatural de récuser la diversité des sous-clivages qui traversent les différents blocs. Voir, entre autres l'ouvrage classique de René REMOND, *Les Droites en France*, Paris, Aubier-Montaigne, 4^{ème} édition, 1982. La thèse défendue par l'auteur a fait l'objet d'une réactualisation. Voir René REMOND, *Les droites aujourd'hui*, Paris, Louis Audibert Editions, 2005.

composantes vitales de la démocratie, à savoir sa capacité à produire des signes distinctifs, idéologiques et programmatiques, qui ne restreignent pas la liberté politique au seul dépôt d'un bulletin de vote. L'électeur citoyen a besoin de disposer d'une grille de lecture où s'offrent à lui plusieurs options, chacune proposant une interprétation globale des enjeux sociaux, économiques, culturels, internes et externes. De la concurrence entre ces visions naît et se nourrit le débat qui lui-même irrigue le processus démocratique. Faute de disposer de cette impulsion, la démocratie dépérit.

D'aucuns considéreront qu'il n'y a là aucun dommage. Après tout, la fin des idéologies, illustrée dès 1960 par Daniel Bell, était censée débarrasser la démocratie de son encombrement communiste et rétablir de ce fait les conditions d'un pluralisme sain car compatible avec la liberté¹⁷. Loin de s'en trouver affaiblie, la démocratie puiserait dans l'élimination de son adversaire communiste, incarnation de l'idéologie, une nouvelle ressource propre à la dynamiser. La fin de la guerre froide n'a fait qu'accentuer le phénomène avec le thème de la fin de l'Histoire qui signerait définitivement la victoire de la démocratie sur ses ennemis¹⁸. Cette convergence autour de la fin des idéologies réduit considérablement le champ d'application du concept « idéologie » en l'assimilant à ce qui est contraire à la démocratie. Il y a là un tour de passe-passe qui dévalue *a priori* toute idéologie, conçue comme un système d'idées par essence totalitaire. Sous couvert d'une analyse académique, « scientifique », s'est ainsi constitué un terreau intellectuel particulièrement fertile pour que s'y enracine un consensus qui ne dit pas son nom. De quoi peut bien se nourrir le débat démocratique si le seul débat d'idées qui vaille oppose les démocrates à leurs adversaires, donc à ceux qui sont en dehors du système démocratique ? En réalité, derrière le consensus ambiant s'est imposé une vision globale du monde qui va très au-delà de la nature du régime. La démocratie, dans une telle conception, recouvre à la fois un mode de gouvernement mais aussi une conception de l'économie et du lien social où le principe régulateur central est le marché. Dès lors, le pluralisme des idées ne dispose plus d'aucun espace pour justifier les clivages partisans. Ceux-ci apparaissent comme des survivances d'un monde disparu. La crise du clivage droite-gauche, le sentiment d'une opposition factice ne doivent rien à un quelconque fatalisme. Ils résultent d'une démocratie atrophiée car incapable de structurer un débat global sur le sens qu'une communauté humaine donne à son existence. Ne restent que des enjeux sectoriels, portés par des minorités agissantes et souvent remarquablement efficaces¹⁹.

¹⁷ Daniel BELL, *The end of ideology : on the exhaustion of political ideas in the fifties*, New York, Glencoe, Free Press, 1960. L'ouvrage de Daniel BELL s'inscrivait dans un mouvement idéologique très marqué historiquement, celui de la guerre froide, qui avait conduit les autorités américaines à associer un certain nombre d'intellectuels à l'entreprise de contestation du communisme.

¹⁸ Francis FUKUYAMA, *La fin de l'Histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1993.

¹⁹ Philippe RAYNAUD, « De la tyrannie de la majorité à la tyrannie des minorités », *Le Débat*, 69, mars-avril 1992, p. 50-59.

L'impossible réforme de la V^{ème} République

Le paysage politique français a emprunté cette voie du consensus inavoué. Les marqueurs fondamentaux ont perdu de leur acuité, érodés, au-delà des discours, par des pratiques gouvernementales largement convergentes depuis près d'un quart de siècle et amplifiées par les cohabitations. Le débat Etat-marché apparaît comme révolu, le socialisme une queue de comète sémantique. Demeurent des postures incantatoires mais le verbe a perdu de sa superbe. Même les périodes électorales, propices aux affrontements se disputent autour de questions, non pas dépourvues d'importance, mais dissociées les unes des autres. Les programmes relèvent dès lors du catalogue qui se feuillette sans que le lecteur puisse discerner l'agencement logique structuré autour d'un projet global. En vrac, l'électeur est confronté à la question des banlieues, des 35 heures, du (dé)remboursement des médicaments, de la carte scolaire, de l'insécurité ou de la dégradation de l'environnement. Sur chacun de ces thèmes les différences se révèlent la plupart du temps minimes²⁰. Vidés pour l'essentiel de leur substance politico-morale, ils revêtent alors les habits de la nécessité technique. Il est frappant de constater la mutation de l'homme politique contemporain en France, entamée il y a une trentaine d'années. Depuis le processus n'a cessé d'aller en s'accroissant. La constitution d'une classe dirigeante issue pour l'essentiel de la haute administration signe ce mouvement apparemment inéluctable de technocratisation du monde des gouvernants²¹. Le politique, prétendument désidéologisé, bascule dans une conception technique où prévalent le savoir et la compétence. Mais, en consacrant par son discours la suprématie du registre technique, l'homme politique signe son abdication devant le triomphe d'un nouvel acteur, l'expert. La décision politique ne relève plus d'un choix moral ou d'une volonté majoritairement exprimée. Elle résulte d'un impératif technique qui dépoussière l' élu de son pouvoir. Pour l'essentiel, les choix fondamentaux sont effectués en amont des instances délibératives, réduites dès lors à des chambres d'enregistrement. Cette irruption de la technique dans le domaine politique a été dénoncée il y a près d'un demi-siècle par Jacques Ellul²². Elle n'a fait que se renforcer au point de revêtir aujourd'hui une forme officielle à travers le concept de gouvernance qui dessine les contours de ce que doit être un programme politique moderne et la méthode pour l'appliquer. Il en résulte une dépossession du politique au profit d'organes contrôlés par des techniciens-experts qui se substituent au pouvoir légitime. Il serait trop long de dresser la liste, au demeurant croissante, de ces organismes émancipés d'un véritable

²⁰ La privatisation de GDF émerge soudain sur l'agenda politique en 2006 et devient une pomme de discorde ponctuelle alors que les partis de gouvernement, à droite et à gauche, convergent quant à la philosophie des privatisations. Rappelons que le gouvernement Jospin, entre 1997 et 2002, a plus privatisé, en valeur, que les gouvernements Balladur et Juppé réunis.

²¹ Le processus a fait l'objet de nombreuses études. On retiendra le travail pionnier et, dans ses principaux attendus, toujours d'actualité de Pierre BIRNBAUM, *La classe dirigeante française*, Paris, PUF, 1978.

²² Parmi les innombrables écrits du philosophe bordelais, on se reportera en particulier à l'ouvrage qui traite plus spécifiquement du politique. Voir Jacques ELLUL, *L'illusion politique*, Paris, La table ronde, 2004 (La première édition date de 1965).

contrôle politique, depuis les hautes autorités dites indépendantes jusqu'aux agences de régulation en passant par les divers comités *ad hoc*. A cet égard les institutions de l'Union européenne représentent sans doute la forme paroxystique de la technicisation du pouvoir à travers des organes tels la Banque centrale européenne ou la Commission qui entretiennent dans la pratique un rapport non plus de subordination mais de suprématie par rapport aux gouvernements. Dire que l'Union européenne souffre de « déficit politique »²³ est une façon « euphémisée » de traduire l'inversion aujourd'hui institutionnalisée dans les rapports entre technique et politique. La loi ne saurait sortir indemne d'un tel bouleversement. Expression de la volonté générale, elle se trouve broyée par l'invasion des techniciens au point d'en devenir illisible, frappée d'obésité pour reprendre l'expression du doyen Beignier dans ce colloque. La représentation nationale se dégrade en chambre d'enregistrement, donnant son aval à des choix effectués en amont. Le fait que les deux tiers de la production législative consistent à transposer en droit français des directives européennes illustre de façon emblématique l'illusion du pouvoir dont se prévaut la démocratie représentative.

En guise de conclusion. Quelle République ?

Face à un tel tableau peut-on réformer la V^{ème} République ou convient-il d'ouvrir la voie à une VI^{ème} République ? La réponse n'est pas affaire de numéro. La République issue de la crise de 1958 n'a pas que des défauts. Elle a su résoudre notamment le mal endémique des deux Républiques précédentes, à savoir l'instabilité ministérielle. Bâtie officiellement contre « le régime des partis », trop atomisés pour stabiliser le système, elle a produit les effets escomptés. Sans doute serait-il prudent de garder à l'esprit cette donnée, tant le système partisan français ne semble guère mieux armé, en ce début de siècle, pour « vertébrer » une nouvelle République. Les propositions récurrentes autour d'un mode de scrutin proportionnel, aussi dosé soit-il, pourraient bien produire des effets pires que le mal que l'on s'emploierait à guérir.

Demeure la question du divorce entre l'élite politique et les gouvernés. Si l'on accepte le constat d'une crise fondée sur l'éclatement des institutions en de multiples niveaux et la dictature du consensus libéral-technicien, la réponse relève de mutations qui vont au-delà du seul cadre constitutionnel. En toute hypothèse, concentrer une éventuelle réforme sur la forme présidentielle ou parlementaire du régime, avec les innombrables variantes imaginables, risque fort d'être d'une efficacité très relative. Relégitimer le pouvoir passe par une réforme radicale, trop radicale sans doute, des institutions, du niveau local au niveau européen. Une rationalisation s'impose pour mettre un terme à l'empilement des pouvoirs auquel la France a été soumise depuis un quart de siècle. Une telle simplification suppose d'affronter le *lobby* décentralisateur et la culture dominante de la

²³ Nous empruntons l'expression à Olivier COSTA, *Le Parlement européen, assemblée délibérante*, Bruxelles, Institut d'Études Européennes, 2001. Plus décapant, l'ouvrage de Raoul Marc JENNAR, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004, démonte les processus de dépossession politique au sein des institutions de l'UE.

L'impossible réforme de la V^{ème} République

décentralisation commune à la classe dirigeante mais aussi de mettre sous contrôle politique les institutions européennes, à commencer par la Commission. Sans le resserrement des lieux de pouvoir, et l'enracinement de chacun d'eux dans la légitimité tirée du suffrage, redonnant son sens à la responsabilité politique, toute réforme risque fort de se révéler illusoire.

Mais, en imaginant que l'on puisse produire une architecture simplifiée des institutions, il n'en resterait pas moins à faire encore la moitié du chemin. Face à la crise liée à l'hégémonie technicienne et à l'affaiblissement du pluralisme idéologique, le droit est frappé d'impuissance. La réponse réside ici entre les mains des acteurs politiques : partis, élus, intellectuels aussi. Il convient à cet égard de sortir du consensus mortifère pour réhabiliter le conflit d'idées comme nécessité vitale pour la démocratie. Les obstacles là encore sont de taille dans la mesure où l'hégémonie néo-libérale et technicienne dépasse largement les frontières nationales. A l'évidence, les voies de la réforme sont semées d'embûches qui inclinent légitimement au pessimisme. Gardons cependant à l'esprit que le substitut à une impossible réforme existe : n'est-ce pas ainsi que naissent les révolutions ?

LE « CODE GENETIQUE » DES CONSTITUTIONS FRANCAISES

par Stéphane Mouton,
maître de conférences en droit public
à l'Université Toulouse 1
(CERCP)

A l'heure où la question d'un changement de régime politique donne lieu à différents projets constitutionnels dans les milieux universitaires et politiques¹, ne paraît-il pas judicieux de se pencher sur la « fabuleuse collection »² de textes qui composent l'histoire constitutionnelle française ? Il est tentant de remettre en perspective toutes ces constitutions si riches de principes et de pratiques. Précaution prise à l'égard des raccourcis trop rapides et des théorisations trop artificielles, peut-être révéleraient-elles quelques principes partagés par chacune d'entre elles. Une telle recherche pourrait mettre en lumière le sens caché de l'histoire constitutionnelle. Elle pourrait même être assimilée à la quête d'un « Graal constitutionnel », puisqu'une telle entreprise aurait vocation à découvrir le théorème constitutionnel parfait, celui qui assurerait la postérité du régime démocratique en France. Mais soyons plus modeste tout en étant plus moderne ! Nous tenterons de mettre en lumière l'existence d'un « code génétique », c'est-à-dire d'un principe commun à toutes les constitutions, malgré les différences qui les opposent en apparence³.

¹ O. DUHAMEL, *Vive la VI^{ème} République !* Seuil, 2002 ; J. LANG, *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004 ; A. MONTEBOURG et B. FRANCOIS, *La constitution de la VI^{ème} République, Réconcilier les français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005.

² M. TROPER, « La constitution de 1791 aujourd'hui », *R.F.D. Const.* n° 9, 1992, p. 3.

³ Code génétique : « Ensemble des arrangements nucléotidiques du matériel génétique qui permet la transmission de l'« information » génétique déterminant la spécificités des protéines synthétisées » : *Petit Robert*, voir code 5°.

A l'instar de la formulation solennelle de l'article 28 de la déclaration des droits de 1793, la démocratie invite à considérer qu'un peuple est maître de son destin politique, et qu'il peut donc toujours changer sa constitution. Or en France, les changements de constitutions n'ont jamais été synonymes de progrès démocratique. A cause de la succession de régimes politiques opposés, les constitutions n'ont jamais résisté à la puissance des événements, malgré l'intention des constituants qui ont imaginé des procédures de révisions constitutionnelles complexes⁴. Dans ce domaine, les règles de droit n'ont souvent été que des « bandelettes juridiques »⁵ déchirées par le Pouvoir qui, d'un régime à l'autre, devait nécessairement s'immiscer dans de nouvelles formes constitutionnelles pour répondre à de nouvelles légitimités. Dès lors, les constitutions ont souvent été emportées dans le tourbillon des révolutions, et ensevelies dans l'oubli avec les régimes auxquels leur destin était lié⁶.

Si la fatalité de la rupture politique est en grande partie l'explication à la succession des constitutions, elle n'a jamais été à elle seule pleinement satisfaisante⁷. Le constat de la rupture est vrai bien sûr ! Rien de comparable entre la monarchie constitutionnelle de 1791 et le régime conventionnel de 1793 ou le Directoire de 1795, lui-même si différent des constitutions de l'Empire. Comment comparer le régime napoléonien au retour de la monarchie au début du XIX^{ème} siècle, elle-même renversée au profit d'une République rapidement trahie par de nouvelles ambitions bonapartistes ? Plus tard, c'est encore l'idée de rupture qui explique l'avènement du parlementarisme démocratique qui se déploie à partir de 1879 et jusqu'en 1958 ! C'est encore sur le fondement de la rupture avec ce parlementarisme devenu absolu que la V^{ème} République trouve la première raison de son existence ! Mais au-delà des vicissitudes constitutionnelles et des révolutions politiques, du bruit et de la fureur

⁴ Comme l'écrivait J. GODECHOT en introduction de son ouvrage *Les constitutions de la France depuis 1789*, chaque constitution « a été rédigée, sinon pour l'éternité, du moins pour une période qu'on espérait très longue » ; GF. Flammarion, 1979, p. 5.

⁵ Selon l'expression de P. MONTANE de la ROQUE, in « Préface » à J.C. CABANNE, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel et de la science politique*, Privat, 1981.

⁶ Voir l'ouvrage de M. DESLANDRES, *Histoire constitutionnelle de la France*, 3 volumes, A. Colin et Sirey, 1932-1937 (réédité par Topos Verlag AG–Librairie E. Duchemin, 1977).

⁷ Plusieurs théories doctrinales ont mis en lumière l'existence d'une certaine cohérence, mais en partant toujours de l'idée de rupture politique et constitutionnelle. Parce que elles sont bien connues, nous nous limiterons juste à évoquer ici les théories des cycles inaugurées par M. HAURIOU (*Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929, p. 293 et s.) reprises et complétées par A. HAURIOU dans son manuel *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1968, p. 609 et s. ; la théorie des « oscillations » de M. DESLANDRES (*Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*, rééd. Duchemin, 1977) ; et de la théorie dite du « sismographe » de Roy MACRIDIS cité par Cl. EMERI et Ch. BIDEGARAY in *La constitution en France de 1789 à nos jours*, A. Colin, p. 19.

Le « code génétique » des constitutions françaises

déchaînés au cours des événements, n'existe-t-il pas un rythme perpétuel qui, tel un métronome, cadence la « valse des constitutions »⁸.

*

Il est possible de répondre par l'affirmative ! Mais une telle idée nécessite de rompre avec une classification des constitutions et des régimes en fonction du principe de la séparation des pouvoirs. Théoriquement déjà, les classifications constitutionnelles reposent sur des critères qui répondent toujours de façon plus ou moins aléatoire à la réalité⁹. De plus, les définitions des régimes présidentiels et parlementaires prêtent elles-mêmes à différentes définitions, multiples et parfois contradictoires. Pratiquement surtout, il n'y a jamais eu de relations évidentes entre séparation stricte des pouvoirs et régime présidentiel d'une part, et séparation souple des pouvoirs et régime parlementaire ! Depuis 1789, les constitutions qui définissent le régime présidentiel ne répondent en réalité que très approximativement à la définition de la séparation stricte des pouvoirs¹⁰. A l'inverse, les constitutions qui définissent le régime parlementaire répondent de manière bien imparfaite à celle de la séparation souple des pouvoirs¹¹. Inadaptées ou plus ou trop imprécises au moins, aujourd'hui comme hier, ces distinctions sont relativement opératoires lorsqu'il s'agit de définir les régimes politiques¹².

A l'inverse des Etats-Unis, la notion de séparation des pouvoirs n'est pas réellement le premier principe de fondation du régime démocratique en France. Bien sûr, elle est justement considérée

⁸ M. DUVERGER, *Le système politique français – Droit constitutionnel et systèmes politiques*, P.U.F. « Thémis », 1985, p. 59 et s. Voir aussi F. BURDEAU, « Comment naissent les Républiques ? », *R.D. Publ.* n° 1-2 *La VI^{ème} République* », 2002, p. 127

⁹ M. TROPER, « Les classifications en droit constitutionnel », *R.D. Publ.* 1989. Voir aussi M.A. COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit », in *Mélanges M. TROPER, « L'architecture du droit »*, Economica, 2006, p. 299.

¹⁰ Il en va ainsi des trois constitutions qui répondraient et nous soulignons ici le conditionnel du principe de la séparation stricte des pouvoirs d'après les deux critères retenus classiquement par le droit constitutionnel, c'est-à-dire l'indépendance organique et la spécialisation fonctionnelle.

¹¹ Nous entendons ici par régime parlementaire, le régime qui consacre les deux principes de la collaboration fonctionnelle d'une part et de l'équilibre organique d'autre part qui implique surtout la responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Or, les textes de 1814, 1830 1875 ou encore 1946 répondent imparfaitement à ces deux conditions. Pour une présentation générale du parlementarisme, voir Ph. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, Q.S.J., n° 2343.

¹² C'est ce qu'a rappelé encore très récemment Jean-Louis QUERMONNE, « La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande-t-elle encore l'avenir de la V^{ème} République ? », *R.D. Publ.* n° 6-2005, p. 1505 et s.

comme un principe essentiel dans la construction du pouvoir démocratique depuis 1789¹³. Néanmoins, elle ne sera jamais qu'un principe d'organisation des institutions politiques qui repose sur un principe représentatif au terme duquel la nation est désormais source de toute légitimité. Le principe de la séparation des pouvoirs s'est ensuite adapté à cette nécessité¹⁴. Depuis lors en France, tous les régimes politiques répondront d'un syncrétisme des modèles de Washington et de Westminster dans un ordre précis¹⁵ : principe représentatif d'abord et séparation des pouvoirs ensuite. Telles sont les deux données fixes du théorème constitutionnel relatif à la construction du Pouvoir au-delà des expériences politiques et constitutionnelles successives. En premier lieu, le pouvoir politique émane d'un organe représentatif de la nation d'où jaillit toute souveraineté. C'est donc la puissance du *demos* qui est au fondement de toutes les architectures constitutionnelles¹⁶. En second lieu, conséquemment, au-delà de ces aménagements successifs, la technique de la séparation des pouvoirs appelle toujours à côté de l'indépendance du pouvoir exécutif, sa responsabilité politique devant le Parlement¹⁷. Voilà le « code génétique » de toutes les architectures constitutionnelles de 1789 à nos jours.

Ce « code génétique » démontre, nous y reviendrons, que toutes les constitutions, par delà les légitimités politiques qui les soutiendront, ont participé au développement d'un édifice constitutionnel conforme aux principes du régime parlementaire¹⁸. Il existerait donc bel et bien une continuité constitutionnelle en France. Cela ne veut pas dire que tous les régimes sont parlementaires bien sûr. Mais il existe bien un dénominateur constitutionnel commun qui imprime sur toutes les constitutions une marque parlementaire et qui les relie les unes aux autres, et ce quelle que soit la classification à laquelle elles appartiennent ou la légitimité politique qui les sous-tend. D'ailleurs, il

¹³ P.M. GAUDEMET écrivait qu'elle est le « credo » de toutes les démocraties constitutionnelles modernes in « *La séparation des pouvoirs, mythe et réalité* », D. 1962, ch. XXIII, p. 121.

¹⁴ Voir en ce sens J.J. CHEVALLIER, « De la distinction établie par Montesquieu entre la faculté de statuer et la faculté d'empêcher », *Mélanges Maurice Hauriou*, p. 139 et s. Voir également la thèse de M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980.

¹⁵ Cette idée de synthèse des deux modèles est d'ailleurs déjà présente au sein du premier comité de constitution. Certes, la « mode anglaise » passera rapidement, comme le démontrera son remplacement par un second comité élu le 15 septembre 1789 et le double échec de Mirabeau sur les questions de compatibilité et de responsabilité. Mais cela ne voudra pas dire que les constituants adoptent le système américain.

¹⁶ Pour une étude du droit constitutionnel à partir du *demos*, voir les conceptions de S. PIERRE-CAPS développée notamment dans son article « La constitution démotique », in *Mélanges Borella*.

¹⁷ J. CHEVALLIER, « La séparation des pouvoirs », in *La continuité constitutionnelle en France depuis 1789*, Economica, 1990, p. 114.

¹⁸ C'est le principe de la responsabilité politique des ministres devant une assemblée élue qui est la condition essentielle du régime parlementaire. C'est son absence *a contrario* qui ferait d'un régime, un régime de tendance présidentielle : cf R. CARRE de MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris Sirey, 1922, rééd. CNRS, 1962, p. 68 et s.

Le « code génétique » des constitutions françaises

est même possible de dire qu'une fois leur application faite, au-delà des dispositions dirigées par les circonstances politiques propres à leur époque, elles se sont certes effacées, mais tout en apportant chacune leur pierre à un patrimoine constitutionnel qui dessine un « idéal-type » politique qui se rapproche toujours plus du régime parlementaire. Par voie de conséquences, en dépit des qualifications multiples et contradictoires¹⁹, la constitution de 1958 est l'héritière d'une histoire constitutionnelle complexe dont elle assimile les progrès successifs mais aussi les faiblesses. Dans sa nature, elle porte le lent développement du parlementarisme depuis 1789 conformément à un code génétique commun à toutes les constitutions.

C'est l'émergence de ce « code génétique » qu'il convient d'abord de retracer (I). Dès lors dans le débat relatif au réformisme constitutionnel, il peut éclairer les voies que les réformes futures devraient prendre. En effet, aujourd'hui, toutes ses potentialités constitutionnelles n'ont pas été explorées (II).

I - L'émergence d'un « code génétique » constitutionnel

Le régime parlementaire n'émerge pas *ex nihilo* en 1814. Il est lentement secrété par toutes les constitutions dans un mouvement en deux temps : il y a tout d'abord le temps des fondations des organes du gouvernement parlementaire (A), puis le temps de leurs liaisons institutionnelles (B).

A - Le temps des fondations

Pour reprendre une image empruntée à M. Waline, le vent de la Révolution brisera les chênes de l'Ancien Régime!²⁰ violemment secouées et rapidement englouties dans un souffle dont la force s'étiolera lentement, les premières constitutions ne chuteront pas sans offrir à la postérité les fondations du régime parlementaire. 1791-1795 correspond au temps de la fondation du Parlement considéré comme l'organe représentatif de la nation (1), et 1795-1799 à celui du pouvoir de gouvernement (2).

1 - La fondation de l'organe représentatif de la nation : le Parlement

En dépit de sa classification parmi les régimes « présidentiels », la constitution de 1791 pose les fondements d'un régime politique qui évoluera inéluctablement jusqu'à nos jours vers le régime parlementaire²¹. Bien sûr, il est impossible de dire que ce régime émerge réellement dans cette

¹⁹ Ph. LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, Q.S.J., n° 2343, p. 60 et s.

²⁰ Il s'agit d'une image tirée de son ouvrage *L'individualisme et le droit*.

²¹ M. TROPER écrit en ce sens : « Les principes de 1791 peuvent justifier le droit constitutionnel de la III^{ème} ou celui de la V^{ème} République », et souligne encore que « la constitution de 1791 représente un modèle d'une importance capitale pour toutes les constitutions futures en France et dans de nombreux autres pays » ; qu' « il

première constitution. Pourtant, *a contrario* si l'on peut dire, c'est déjà son « code génétique » qui se trouve définitivement fixé : une assemblée dépositaire de la souveraineté nationale est la source première du pouvoir législatif, dont l'exécution incombe à un organe exécutif responsable devant elle²² ! En effet, la séparation *stricte* des pouvoirs, ingénierie d'inspiration américaine, reste concrètement illusoire car il n'existe pas dans la constitution de 1791 la co-souveraineté existant dans la constitution américaine entre le président et le Congrès²³. Si le principe de la séparation des pouvoirs organise bien un partage strict des compétences constitutionnelles entre les différents organes de gouvernement, il s'effectue aussi dans un but politique précis. Il a vocation à affaiblir le roi²⁴. Il s'agit de protéger la souveraineté de la nation dont le monarque n'est qu'un exécutant et non un dépositaire égal à l'Assemblée²⁵. C'est en ce sens que se comprend le débat relatif au caractère suspensif du *veto* royal, car la puissance législative ne peut émaner que de l'organe représentatif de la nation, le Corps législatif. Par voie de conséquence, en dépit de l'indépendance organique théorique, une responsabilité politique des ministres, certes de fait mais réelle, se développera devant cette assemblée²⁶. Au résultat, si techniquement, la constitution de 1791 est proche du schéma présidentiel américain, pratiquement, elle est animée par une dynamique politique qui correspond au modèle de Westminster. Il était donc normal que l'architecture « présidentielle » cède aux forces

n'est pas exagéré de dire que nous vivons encore sous la constitution française de 1791 », in « La constitution de 1791 aujourd'hui », *op. cit.* p. 4 et 11 spéc.

²² Ce principe est posé dès le 10 juin 1789 depuis que le Tiers après « avoir coupé le câble » se proclame Assemblée nationale.

²³ Il convient de rappeler ici que la séparation stricte des pouvoirs aux Etats-Unis n'impliquait pas une division *absolue* du pouvoir. Dans ce schéma aussi, les pouvoirs doivent collaborer aux mêmes fonctions pour pouvoir se contrôler les uns les autres. De ce point de vue MADISON est on ne peut plus clair. Voir en ce sens, *Le Fédéraliste* n° XLVII et n° XLVIII spécialement, in A. HAMILTON, J. JAY, et J. MADISON, *Le Fédéraliste*, Réédition Economica, 1988, p. 397 et s.

²⁴ M.L. MARTIN et A. CABANIS, *Histoire constitutionnelle et politique de la France de la révolution à nos jours*, L.G.D.J. « Droit constitutionnel », 2000, p. 13.

²⁵ Un principe de la séparation des pouvoirs qui répond à une définition de la constitution selon le paradigme newtonien. Comme l'écrit M. TROPER, il s'agit moins de se servir de cette notion pour établir une classification entre régimes politiques, qu'un système de frein : « il ne s'agit pas, pour assurer un bon fonctionnement des organes de gouvernement, de compter sur la vertu des gouvernants ou d'organiser un contrôle de leur action, mais d'opposer les intérêts et les passions ». De cette séparation des pouvoirs conçue comme « un principe qui interdit que la même personne fasse les lois et les exécute » dépend la liberté politique, in « La constitution de 1791 aujourd'hui », *op. cit.* p. 5.

²⁶ « Il y a dans la constitution de 1791, écrit M. TROPER, l'institution de ministres responsables », in « La constitution de 1791 aujourd'hui », *op. cit.* p. 6-7. Voir également, J. CHEVALLIER, « La séparation des pouvoirs », *op. cit.* p. 128. Concrètement d'ailleurs, la doctrine dans son ensemble reconnaît que le premier exemple de la mise en œuvre d'une responsabilité de nature politique est celle de Delessart, ministre du roi en 1792.

Le « code génétique » des constitutions françaises

« parlementaires » qui travaillaient le texte. En Grande-Bretagne, la question de la collaboration entre les organes de gouvernement n'a été réglée qu'à la fin du XVIII^{ème} siècle. Elle fut le résultat d'une construction certes conflictuelle, mais surtout pragmatique du régime parlementaire²⁷. Or le principe de la collaboration demeurera longtemps incompréhensible pour les Français. Après avoir souvent connu l'expérience de la confrontation entre les Parlements et le pouvoir royal sous l'Ancien Régime, la révolution cristallisera deux légitimités politiques irréconciliables dans les deux organes principaux de l'Etat²⁸. La culture comme le contexte ne se prêtaient donc pas à la collaboration entre les pouvoirs.

L'absence des mécanismes du régime parlementaire dans un contexte politique et constitutionnel qui les implique nécessairement est un dénominateur commun entre les expériences de 1791 et de 1793. C'est pour cette raison que l'opposition entre ces deux régimes « mérite d'être reconsidérée »²⁹. Il s'agit de deux régimes qui n'ont pas su traduire constitutionnellement les exigences issues d'un principe commun que nous désignons ici comme un code génétique. Comme en 1791, le régime conventionnel reposait sur le principe représentatif. Il eut été donc nécessaire de mettre en place le mécanisme de la responsabilité politique du pouvoir exécutif devant une assemblée détentrice de la souveraineté de la nation³⁰. Mais bien que consacrée tout autant en 1793 qu'en 1791, la séparation des pouvoirs n'a pas vocation à organiser les liaisons institutionnelles entre les deux pouvoirs. Elle est une technique de gouvernement visant à contrôler et subordonner un pouvoir sur l'autre³¹. Primait donc non pas la collaboration des pouvoirs mais leur hiérarchisation. Pratiquement, par deux fois, l'organisation de la séparation des pouvoirs se traduit par une violation du code génétique

²⁷ Voir la thèse de D. BARANGER, *Parlementarisme des origines*, PUF « Léviathan », 1999.

²⁸ La séparation des pouvoirs sera d'ailleurs largement invoquée par la noblesse pour légitimer son pouvoir face au roi dans le cadre de la monarchie d'Ancien-Régime au XVIII^{ème} siècle : voir en ce sens E. CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII^{ème} siècle*, Réédition, Slatkine, Reprints Genève, 1976.

²⁹ M. MORABITO, *op. cit.* p. 89.

³⁰ Deux exemples le prouvent. En premier lieu, l'échec du projet de Condorcet pourtant approuvé par le comité de constitution, démontrait que le principe du pouvoir représentatif prévaut toujours sur une conception mécaniste de la constitution. En second lieu, comme le dispose le décret du 14 frimaire en II (4 décembre 1794) : « La Convention est le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». B. MIRKINE GUETZEVITCH dira d'ailleurs que sous la Convention le comité de salut public est « un ministère responsable » devant la Convention.

³¹ M. VERPEAUX souligne que le principe de la séparation des pouvoirs continue d'être proclamé et solennellement reconnu sous la Convention. A ce titre, la règle de l'incompatibilité entre les fonctions de ministre et de député, sera toujours appliquée avec vigueur : « La Convention, malgré l'apparente confusion des pouvoirs, l'a toujours respectée, même aux moments les plus dramatiques de son histoire : la création du comité de salut public, par le décret du 6 avril 1793, est notamment une réponse indirecte aux partisans de la nomination des ministres par les députés », in « Le droit parlementaire sous la Convention », *R. F. D. Const.* n° 7, 1991, p. 421.

constitutionnel, et donc deux échecs. Comme en 1791, c'est l'absence de réglementation des relations entre un organe représentatif dépositaire de la souveraineté de la nation et un gouvernement distinct mais responsable devant lui qui aboutira à la chute aussi rapide que violente d'un régime finalement devenu totalitaire³².

La mise en place d'une architecture juridique encore inadaptée au code génétique constitutionnel français éclaire aussi le destin de la constitution du Directoire. Comme en 1791, cette première constitution démocratique greffe une séparation stricte des pouvoirs sur un régime qui répond concrètement à une dynamique parlementaire³³. Dès lors, la même contradiction qu'en 1791 se répète. Certes, il existe une spécialisation fonctionnelle redoublée d'une indépendance organique très nette. Néanmoins, les mécanismes du régime présidentiel se trouveront biaisés car la séparation « stricte » des pouvoirs que la constitution propose ne répond pas à un partage de souveraineté. Conformément à un code génétique parlementaire issu de 1791, dans ce système, le pouvoir se déploie depuis les Conseils³⁴, que l'on cherche ici à protéger à l'égard d'un pouvoir exécutif suspecté d'être dangereux pour la République, soit par dérive monarchique, soit par dérive démocratique³⁵. Malgré une architecture beaucoup plus intéressante et moderne qu'on l'a souvent dit, la constitution du Directoire propose donc une organisation du pouvoir en désaccord avec un système dont la pérennisation impliquait l'instauration de mécanismes juridiques relatifs à la responsabilité politique du pouvoir exécutif³⁶. Leur absence entravera le développement d'un régime claudiquant et finira par se paralyser³⁷. Elle poussera les pouvoirs au conflit, et le régime à sa ruine.

³² 1793 démontre qu'en l'absence de réglementation constitutionnelle, comme disait Chateaubriand, « les liaisons secrètes » de l'égalité et du despotisme s'imposent sans retenues.

³³ La constitution du Directoire sera même qualifiée de « contre-constitution » par rapport à celle de 1793 tellement elles s'opposaient. Pourtant, « Il faut se garder d'analyser l'œuvre thermidorienne en simple termes de rupture. Elle s'insère aussi en partie dans une continuité révolutionnaire en s'attachant comme ses devancières, à subordonner l'Exécutif », M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.* p. 118.

³⁴ Concrètement c'est ce que démontre l'entrée au Directoire de Barthélemy, royaliste, après la « poussée » à droite issue des élections d'avril 1797 qui manifeste un échec des « perpétuels ». Théoriquement, l'absence de dissolution et l'indétermination d'une responsabilité politique des ministres qui existe implicitement corroborent ce constat : cf art. 115 C. 1795. Voir J. CHEVALLIER, « La séparation des pouvoirs », *op. cit.* p. 130. Voir aussi M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, p. 198-200.

³⁵ C'est pour cela que l'exécutif, désormais collégial, n'a aucun droit d'initiative législative. L'exclusivité de ce pouvoir revient exclusivement à un Parlement que l'on divise en deux organes pour éviter les glissements vers le despotisme de l'Assemblée.

³⁶ Voir l'article d'O. PASSELECQ, « Actualité de la constitution de l'an III », *R.F.D. Const.* n° 23- 1995, p. 495-497.

³⁷ C'est bien ce que soulignait M. PRELOT comme le rappelle O. PASSELECQ, « En considérant, que la constitution permettait une amorce de régime parlementaire, Marcel Prélot propose non seulement une lecture

Le « code génétique » des constitutions françaises

Finalement, de 1791 à 1799, une lourde contradiction juridico-politique entravait le bon développement des institutions. La théorie constitutionnelle énonçait que le régime démocratique ne peut exister que dans le paradigme de la « séparation des pouvoirs ». Mais en pratique, les conditions de cette séparation n'étaient pas réalisées car les deux principaux organes de l'Etat n'étaient pas envisagées comme égaux devant la souveraineté nationale. Pratiquement, les premières constitutions n'ont pas donné au pouvoir gouvernemental son véritable rôle. Or, à la suite du Directoire qui avait entamé un revirement sur ce point, la constitution de 1799 répond aux expériences précédentes par une organisation institutionnelle qui repose sur un pouvoir gouvernemental puissant³⁸. Par là même, elle va participer à l'élaboration d'une organisation de la séparation des pouvoirs qui correspond au code génétique constitutionnel français.

2- La fondation du pouvoir gouvernemental

La constitution de l'an VIII met en œuvre pour la première fois ce mécanisme de balancier qui exprime un bouleversement des relations entre les pouvoirs gouvernementaux et parlementaires. En donnant naissance à un véritable pouvoir gouvernemental, en 1799 « par rapport à la tradition constitutionnelle révolutionnaire, le renversement de perspective est total »³⁹. La « froide machine constitutionnelle »⁴⁰ qui réduit les assemblées à n'être qu'un « corps de muets » semble aux antipodes de l'esprit parlementaire⁴¹. En réalité, il convient de nuancer cette idée. Comme les textes précédents, la constitution de Brumaire est fille de la Révolution. Dès lors, elle répond elle aussi au « code génétique » né avec la constitution de 1791⁴².

En permettant au pouvoir exécutif d'être un acteur politique à la mesure des organes parlementaires, l'architecture constitutionnelle de brumaire complète la construction institutionnelle commencée en 1791. Par là même, elle donne à la séparation des pouvoirs la condition de son

originale du texte, mais aussi une révision de tous les jugements un peu trop définitifs émis sur les prétendus vices rédhibitoires de la constitution de l'an III », in « Actualité de la constitution de l'an III », *R.F.D. Constit.* n° 23- 1995, p. 499-500.

³⁸ F. BLUCHE et F. SAINT-BONNET, « Conclusion », in *Le prince, le peuple et le droit, autour des plébiscites de 1851 et 1852* (Dir. F. BLUCHE), P.U.F., « Léviathan », 2000, p. 262-263.

³⁹ M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, Montchrestien, p. 143.

⁴⁰ T. LENTZ, *Le grand consulat 1799-1804*, Fayard, 1999, p.115.

⁴¹ D'après l'article 25 de la constitution, l'initiative législative est une compétence qui incombe au gouvernement. Le Tribunal discute les projets et les transmet au Corps législatif s'il ne les rejette pas sans les modifier. Le Corps législatif quant à lui adopte ou rejette ces projets sans pouvoir les discuter.

⁴² Louis-Philippe soulignera des similitudes entre la constitution de 1791, l'Empire et la nouvelle charte de 1814. Toutes en pratique seront soumises à la prépondérance de fait de l'Assemblée. En ce sens, en 1816, il écrit : « Une assemblée française ne sait, ni ne veut pas être nulle, et ceux qui spéculent sur des assemblées nulles sont des gens qui comptent sans leurs hôtes. Buonaparte lui-même n'a pu morigéner les muets à dix mille francs par tête », in G. ANTONETTI, *La monarchie constitutionnelle*, Montchrestien, « Clefs politique », 1998, p. 36.

existence future : l'équilibre organique. Derrière la collégialité consulaire, la constitution de brumaire crée le premier chef d'Etat que connaît la France depuis 1789⁴³. Sur le plan organique, ce texte donne naissance à un circuit de pouvoir au sein des organes exécutifs, entre le 1^{er} consul et des ministres responsables de leurs actes et dont l'autorité découle de la légitimité consulaire⁴⁴. A peu de choses près, sur le plan fonctionnel, le texte définit les prérogatives d'un président de la République actuel dans un régime parlementaire moderne. Même l'article 44 qui paraît totalement contraire à l'esprit parlementaire, n'est pas en lui-même un élément dirimant de ce point de vue⁴⁵. Dans les régimes parlementaires modernes, 9/10^{èmes} des textes ne sont-ils pas des projets, lorsque le droit ne se fait pas par décrets et ordonnances ?

En réalité, l'écueil des constitutions de l'Empire ne résulte pas de l'affirmation du pouvoir exécutif. Celui-ci est nécessaire à la construction même d'un régime démocratique qui repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. La faiblesse du système réside plutôt dans l'irresponsabilité du pouvoir consulaire à l'égard des chambres, car cette absence ne permet pas de contenir une puissance exécutive que rien ne peut alors retenir sur la pente du Principat⁴⁶. Concrètement celui-ci est la conséquence inéluctable d'une double violation du code génétique non plus par la voie parlementaire, mais par la voie gouvernementale. La première violation, commune finalement avec les constitution précédentes, réside dans l'absence de mécanismes constitutionnels relatifs à la responsabilité du pouvoir gouvernemental devant les chambres. Or cette première violation en impliquait nécessairement une seconde : la dérive du lieu de l'origine du pouvoir démocratique des assemblées vers le pouvoir d'un prince omnipotent.

En dépit d'une ère politique de Restauration monarchique qui tend à rompre politiquement avec l'Empire, la charte de 1814 est un texte qui traduit une continuité constitutionnelle avec les constitutions qui la précèdent : elle consacre l'affirmation d'un pouvoir exécutif fort face à des chambres parlementaires soumises à son autorité ! D'un point de vue fonctionnel, le monarque détient

⁴³ « Selon l'article 41 de la constitution, le premier consul jouit d'attributions propres. Lui seul promulgue les lois, nomme et révoque librement les ministres, les membres du conseil d'Etat, les ambassadeurs, et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme également tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans toutefois pouvoir les révoquer. De plus, dans les autres domaines, il est également prépondérant [...]. Bonaparte est en fait un véritable chef d'Etat » ; *ibid.* p. 145.

⁴⁴ Art. 72 et 73 C. 1799.

⁴⁵ Inédite car en disposant que « le gouvernement propose les lois et fait les règlements nécessaires pour assurer leur exécution », l'article 44 de la constitution confère à l'exécutif l'exclusivité de l'initiative législative et le pouvoir réglementaire.

⁴⁶ R. SZRAMKIEWICZ et J. BOUINEAU, *Histoire des institutions (1750-1914)*, Paris, 1996, p. 229. Dans le même sens, M. MORABITO constatera qu'avec les sénatus-consultes de l'an X et de l'an XII, « la démocratie s'est complètement effacée derrière l'autorité », *op. cit.* p. 160.

Le « code génétique » des constitutions françaises

l'initiative exclusive du pouvoir législatif comme Bonaparte antérieurement. D'un point de vue organique, un signe réel, un seul dans le texte militerait concrètement en faveur du régime parlementaire en 1814 : c'est le droit de dissolution... Or, en réalité il s'agit là d'un droit qui apparaît pour la première fois sous l'Empire⁴⁷ ! D'après l'économie des pouvoirs définie par la charte, cette dissolution est loin de répondre aux objectifs de l'équilibre organique entre les pouvoirs. Elle est envisagée comme une arme de défiance politique du roi et non comme un mécanisme institutionnel de coordination politique entre le pouvoir exécutif et les chambres. D'ailleurs pour corroborer cette idée, la charte ne définit pas plus qu'en 1791 ou 1795 une responsabilité politique des ministres qui, là encore, ne forment donc pas d'après le texte constitutionnel un gouvernement solidairement responsable devant les chambres⁴⁸. Bref, l'architecture constitutionnelle de la Restauration monarchique s'appuie sur le renforcement du pouvoir exécutif issu de l'Empire, à partir duquel les mécanismes de l'équilibre organique pourront se développer. Finalement, sans l'apport des constitutions de l'Empire, il eut été impossible de voir émerger les conditions constitutionnelles du parlementarisme qui commenceront à s'affirmer sous la Restauration.

De 1789 à 1815 inclus, il existe une première continuité institutionnelle : celle de l'affirmation des deux grands pouvoirs de gouvernement. Les deux branches de l'arc d'ogive nécessaire au bon fonctionnement du système démocratique sont érigées. Mais face à ce jaillissement des deux grands pouvoirs de l'Etat poussés par la souveraineté nationale, l'absence de mécanismes constitutionnels relatifs à leur mise en relation, impliquera naturellement un déséquilibre excessif issu d'une concentration absolue de la puissance soit par l'un, soit par l'autre. Après le temps des fondations, vient donc le temps des liaisons. Le code génétique commun à toutes les constitutions les structurera malgré les apparentes oppositions juridiques parfois⁴⁹, et les bruyantes ruptures politiques⁵⁰.

B - Le temps des liaisons entre les pouvoirs

Jusqu'à la Restauration, les constitutions ont toutes participé à la construction des deux grands pouvoirs au regard de la souveraineté nationale. Désormais, une nouvelle ère constitutionnelle commence : celle de l'invention des mécanismes constitutionnels assurant la mise en relation entre eux. Cette nécessaire jonction invite les deux grands pouvoirs à préciser une organisation et des compétences qui convergent vers le régime parlementaire. C'est ce que démontre l'apparition de la

⁴⁷ Art. 55 du sénatus-consultes du 16 thermidor an X.

⁴⁸ C. EMERI et C. BIDEGARAY, « La charte n'instaure nullement un régime parlementaire puisqu'elle n'envisage pas de créer un cabinet autonome distinct du roi et dont les membres seraient solidairement responsables ».

⁴⁹ On pense ici aux différentes classifications juridiques existantes entre séparation ou confusion des pouvoirs / séparation stricte – séparation souple des pouvoirs (1791-1795-1814) / confusions des pouvoirs (1793 et 1799).

⁵⁰ Il s'agit de l'opposition entre monarchie et République notamment.

réglementation de la responsabilité politique (1), qui oblige *de facto* le pouvoir exécutif à organiser l'exercice de leurs compétences dans le respect des prérogatives du Parlement (2).

1 - *L'esquisse d'une réglementation de la responsabilité politique*

Ni plus ni moins parlementaire que les textes précédents, la charte de 1814 s'inscrit dans une continuité constitutionnelle certaine. Elle assimile les acquis précédents, et suit la pente logique déterminée par le « code génétique » qui relie les constitutions les unes aux autres en insufflant un esprit nouveau dans les relations entre les organes⁵¹. Ceux-ci ne doivent plus s'opposer mais plutôt être associés dans la conduite du pouvoir. C'est ce que prouve l'article 54 de la charte⁵². En disposant que les ministres peuvent être des parlementaires, cette disposition pose la première condition du régime parlementaire en France⁵³ : la confiance ! Dès lors, les conditions du parlementarisme pourront s'affirmer progressivement. En réponse à un pouvoir exécutif désormais puissant au plan fonctionnel, les chambres parlementaires vont logiquement revendiquer le droit d'initiative et d'amendement législatif. Une esquisse de collaboration entre les pouvoirs apparaît donc concrètement pour la première fois. Au plan organique, les parlementaires issus du suffrage censitaire vont revendiquer un pouvoir de contrôle sur le budget d'abord et sur l'action politique du pouvoir exécutif ensuite qui émane de la légitimité royale⁵⁴. Le principe d'équilibre s'ébauche lentement, encouragé par une utilisation de la dissolution dans un esprit parlementaire par Louis XVIII qui a compris « l'intelligence des nouveaux principes »⁵⁵. Logiquement cette idée de contrôle impliquera une « parlementarisation » plus poussée du régime comme le solliciteront d'ailleurs les conceptions convergentes de Chateaubriand et de Constant, qui soutiennent que le gouvernement ne peut gouverner qu'avec la confiance d'une majorité parlementaire⁵⁶. D'une part, le contrôle enracine progressivement l'idée

⁵¹ Pour une réflexion d'ensemble : P. BASTID, *La monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris 1954.

⁵² « Les ministres peuvent être membres de la chambre des Pairs ou de la chambre des Députés. Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent ». Pour la première fois depuis 1791, des relations sont instituées entre les ministres et les chambres.

⁵³ Voir en ce sens la thèse de A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, PUF « Léviathan », 2002.

⁵⁴ Le système électoral fortement censitaire impliquera l'arrivée dans la représentation des plus gros contribuables... forcément très intéressés par les questions financières. Cette sociologie expliquera les revendications de contrôle parlementaire de l'action gouvernementale. Cette cause budgétaire explique grandement les prémices du régime parlementaire en France.

⁵⁵ JOSEPH-BARTHELEMY, *L'introduction au régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard & Brière, 1904, cité par A. LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, PUF « Léviathan », 2002, p. 8.

⁵⁶ CHATEAUBRIAND dans *La monarchie selon la charte* écrit que le gouvernement ne peut gouverner qu'avec la confiance des chambres : « Renoncer à la majorité [dans les chambres], écrit-il, c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes ; c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif », in *Grands écrits politiques*,

Le « code génétique » des constitutions françaises

d'une responsabilité ministérielle solidaire. Certes elle est encore très embryonnaire⁵⁷, et très mal définie constitutionnellement⁵⁸. Mais elle existerait, comme le démontre la chute du second « ministère Richelieu » en décembre 1821. D'autre part, ce contrôle sollicite l'apparition d'un cabinet gouvernemental distinct du roi qui reste nécessairement irresponsable⁵⁹. Les jonctions constitutionnelles du Parlement et du pouvoir gouvernemental sont donc réalisées conformément au « code génétique » des constitutions. Ce sera d'ailleurs la violation faite par les trois coups de semonce ouvertement « anti-parlementaires » de Charles X qui déclencheront les trois Glorieuses, et la chute de la Restauration⁶⁰.

Prenant acte de la nécessité d'invoquer la souveraineté de la nation dans sa construction, la Monarchie de juillet continuera l'œuvre constitutionnelle de la charte de 1814. Textuellement elle prend acte des revendications fonctionnelles des chambres. A la faculté de supplier le roi définie par le texte de 1814 succède en 1830 une initiative législative partagée entre le pouvoir exécutif et les chambres⁶¹, même si, il est vrai, le roi « seul sanctionne et promulgue les lois »⁶². Au plan organique, la constitution pérennise explicitement le droit de dissolution du roi⁶³. En revanche, la responsabilité des ministres devant les Chambres demeure pour le moins confuse, elliptique, au mieux limitée⁶⁴. Certes les ministres sont responsables devant le roi, mais ils ne le sont pas clairement devant les chambres⁶⁵. Pourtant la Monarchie de juillet donnera naissance au principe de la double responsabilité du

Ed. Acteurs de l'histoire, 1993, p. 333. B. CONSTANT, *De la responsabilité des ministres*, 1815. Ces conceptions « parlementaires » seront aussi servies en pratique par les discours de certains hommes politiques, tels que VILLELE.

⁵⁷ Cette responsabilité joue surtout à l'égard du roi qui retire sa confiance au cabinet. Il faut des échecs électoraux mais surtout des votes hostiles et répétés de la Chambre pour que le cabinet soit évincé. Voir en ce sens A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, p. 433 et s.

⁵⁸ Ce sont les systèmes de l'Adresse, définie indirectement par l'art. 19 C. 1814, du droit de pétition (art. 53 C. 1814, et la discussion budgétaire, art. 48 C. 1814).

⁵⁹ Ordonnance du 9 juillet 1815 : les conseils de cabinet sont dirigés par un « président du Conseil ».

⁶⁰ La nomination d'un ministère ouvertement en situation de discordance avec une majorité parlementaire modérée tout d'abord ; une utilisation de la dissolution « à la Mac-Mahon » ensuite ; l'entrée en vigueur de quatre ordonnances liberticides.

⁶¹ L'art. 14 de la charte de 1830 dispose que « La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés ». Et l'art. 15 dispose que « la proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés. Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des députés ».

⁶² Art. 18 C. 1830.

⁶³ Art. 42 C 1830.

⁶⁴ Art. 12 C 1830.

⁶⁵ De sorte qu'au regard des textes, comme le soulignent Cl. EMERI et Ch. BIDEGARAY, « l'idée parlementaire est loin d'être enracinée puisque la nouvelle charte n'envisage nullement la responsabilité politique des ministres », in *La constitution en France*.

cabinet⁶⁶. Une fois encore donc, le « code génétique » des constitutions oriente la Monarchie de juillet vers une affirmation du parlementarisme contre les préventions originelles du texte de 1830. Concomitamment à une libéralisation de la représentation politique⁶⁷, en 1831 l'interpellation et la question de confiance émergent. Ainsi, la responsabilité politique du cabinet se dessine à l'égard du roi, mais aussi et surtout dans un second temps, devant la Chambre des députés⁶⁸. Marque de l'orléanisme, l'idée d'un cabinet doublement dépendant à l'égard du roi et de la Chambre des députés placés sur un pied d'égalité s'affirme. Si elle reste empirique, hasardeuse, et fragile⁶⁹ face à un roi qui répond politiquement lui aussi de la souveraineté nationale, elle se renforce⁷⁰.

Avec les chartes monarchiques, le principe de la nécessaire jonction politique entre les Chambres et le gouvernement est posé. Le principe d'une responsabilité politique s'esquisse. Il manquait à ce système la consécration d'une base démocratique. A l'instar de l'échec de propositions visant à assouplir le régime, la Monarchie de juillet deviendra débitrice à l'égard d'une société qui revendique une démocratisation plus forte des institutions⁷¹. En instaurant un régime parlementaire qui repose sur la souveraineté nationale, mais sans le peuple, la monarchie était porteuse d'une contradiction de plus en plus lourde.

2 - La naissance d'un président de la République « parlementaire »

C'est sur le chef de l'Etat pour la première fois élu au suffrage universel que se concrétisera l'aspiration démocratique. Dès lors, il semble bien difficile encore de trouver une continuité constitutionnelle et parlementaire entre les chartes monarchiques et la constitution de 1848. N'y a-t-il pas au contraire une rupture nette entre ces différentes expériences ? Du point de vue politique d'abord une République succède à la restauration monarchique. Du point de vue juridique ensuite puisque la constitution de 1848 revient dans les canons de la séparation « stricte » des pouvoirs, donc

⁶⁶ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Tome 1, *op. cit.* p. 247.

⁶⁷ Loi électorale du 19 avril 1831 et loi du 29 décembre 1831.

⁶⁸ Sur 17 ministères, 12 tombent sur décision du roi. Le roi est à l'origine de la chute de la plupart des ministères. Néanmoins, 5 doivent leur chute à une initiative parlementaire.

⁶⁹ « Assurant pour la première fois de notre histoire les conditions d'une réelle égalité entre les organes exécutif et législatif, ce parlementarisme sera ultérieurement idéalisé par la doctrine constitutionnelle comme « classique ». Si cette vision est certes juste, force est toutefois de constater qu'elle est largement théorique » ; M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, *op. cit.* p. 204-205.

⁷⁰ De sorte que « la démission d'un ministère en butte à l'hostilité de la Chambre des députés demeure en effet subordonnée à l'assentiment du roi », *ibid.* p. 205.

⁷¹ Voir en ce sens, DUVERGIER de HAURANNE *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, qui traduit bien ce sentiment.

Le « code génétique » des constitutions françaises

d'un régime théoriquement contraire au régime parlementaire⁷². Il est vrai d'ailleurs, à l'instar d'une réaffirmation claire du principe de la séparation des pouvoirs où résonne clairement l'article 16 de la déclaration de 1789⁷³, que la constitution de 1848 dresse bien deux pouvoirs distincts l'un face à l'autre, tant d'un point de vue fonctionnel qu'organique. En ce sens, la constitution dispose bien que « le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique »⁷⁴. Dans le même sens, d'un point de vue fonctionnel, le texte prohibe explicitement l'utilisation de la dissolution par le président de la République, considérée ici comme un « crime de haute trahison »⁷⁵. Pourtant, comme en 1791 et en 1795, la II^{de} République de 1848 inaugure un régime présidentiel bien spécifique, caractérisé par le syncrétisme des modèles de Washington et de Westminster inauguré en 1791⁷⁶.

Si la constitution de 1848 s'inspire explicitement dans la forme du modèle américain⁷⁷, elle reste fidèle au principe représentatif de la nation cristallisé dans l'Assemblée nationale. C'est ce que démontre au plan fonctionnel l'article 49 de la constitution et au plan organique l'instauration d'une chambre parlementaire unique⁷⁸. Derrière l'architecture de la séparation *stricte*, la II^{eme} République répond dans sa nature du « code génétique » des constitutions françaises : une assemblée dépositaire de la souveraineté nationale exerce le pouvoir par le biais d'un pouvoir gouvernemental distinct d'elle et responsable devant elle⁷⁹. En dépit d'un président élu au suffrage universel, doté de compétences effectives, et théoriquement responsable devant le peuple, la constitution de 1848 donne naissance à un système constitutionnel parlementaire tout autant que présidentiel⁸⁰. C'est ce que démontre en pratique l'émergence d'un ministère qui demande la confiance de l'Assemblée pour gouverner et ce, en dépit d'un message présidentiel du 31 octobre 1849. De fait, l'article 68 du texte de 1848 fait apparaître une vraie responsabilité *morale* et politique du président de la République et de ses

⁷² D'ailleurs, d'un strict point de vue constitutionnel, des trois constitutions que l'on range parmi celles qui organisent une séparation stricte des pouvoirs, celle de 1848 est celle qui répond le plus strictement aux canons du régime présidentiel !

⁷³ Art. 19 C. 1848 : « La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernement libre ».

⁷⁴ Art. 20 C. 1848.

⁷⁵ Art. 68 C. 1848.

⁷⁶ C'est ce que démontre parfaitement A. ESMEIN. Pour le premier grand théoricien du régime parlementaire en France, la constitution de 1848 contient des dispositions constitutionnelles conformes au gouvernement parlementaire, in *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Sirey, 1927, 8^{eme} Edition, p. 248-249.

⁷⁷ En ce sens le président est élu au suffrage universel direct pour la première fois en dépit des amendement Leblond et Grévy.

⁷⁸ Art. 49 C. 1848 : que « le président de la République a le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres ».

⁷⁹ M. MORABITO, « La constitution se dote ainsi en 1848 d'une constitution où la prédominance de la tradition révolutionnaire ne saurait voiler la présence de certains emprunts à la tradition parlementaire... », *op. cit.* p. 211.

⁸⁰ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 248.

ministres⁸¹. Dès lors, au-delà de la configuration présidentialiste, l'absence de dissolution se retourne contre un exécutif finalement soumis. Comme l'écrivent C. Emeri et C. Bidégaray, « dans les rapports conflictuels, le président peut sans doute influencer, alors que l'Assemblée peut terrasser ».

La II^{de} République contient en réalité les gènes de la III^{ème} République dans sa configuration moniste : responsabilité sans dissolution. En dépit de son « ingénierie présidentielle », la constitution de 1848 répond au « code génétique » qui fait pencher la II^{de} République vers le régime parlementaire, objet de lourdes préventions en 1848⁸². C'est ce que démontre encore l'expérience du IInd Empire ! Suite à la crise ministérielle issue de la révocation du général Changarnier, « l'Empire se fait ! », pour reprendre le mot de Thiers, mais il se fait au prix d'une violation du code génétique des constitutions françaises. En disposant que « les ministres ne dépendent que du Chef de l'Etat ». L'article 13 de la constitution de 1852 est l'expression la plus nette de cette rupture avec l'esprit parlementaire qui s'imposait en dépit du texte de 1848. Pourtant l'Empire de Napoléon III ne cessera d'évoluer à partir du décret impérial du 24 novembre–11 décembre 1860 et jusqu'à sa fin vers un régime parlementaire⁸³. Cette transformation se concrétise d'abord au plan organique par un développement du pouvoir de contrôle politique du pouvoir exécutif par les chambres⁸⁴, et finalement par la reconnaissance de la responsabilité ministérielle ensuite⁸⁵. Au plan fonctionnel, le Corps législatif se trouve doté d'une initiative législative partagée avec l'Empereur. En consacrant ces évolutions, les

⁸¹ « Le président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'Administration [...] »

⁸² En effet ce régime manquait assurément de cohérence d'un point de vue juridique. Il était porteur « d'une grave contradiction entre la fonction du titulaire de l'Exécutif –subordonnée à l'Assemblée législative– et sa source de recrutement – identique à celle de l'Assemblée » ; cf M. MORABITO, *op. cit.* p. 228.

⁸³ F. BLUCHE écrit que « le Second Empire est un régime ambigu, faussement homogène dans sa durée ». Il souligne combien « l'étonnant tournant libéral de 1867 aboutit, autour du Tiers Parti d'Emile Ollivier, à l'étonnant compromis de 1869-1870 », qui engendre une évolution du régime vers les principes du parlementarisme : in *Le prince, le peuple et le droit*, PUF « Léviathan », « L'adhésion plébiscitaire », 2000, p. 23.

⁸⁴ Sur le plan de l'équilibre organique, une série de décrets depuis 1860 ne cessera de renforcer progressivement le pouvoir des chambres jusqu'à recréer le mécanisme de l'interpellation en 1867, même si celle-ci ne débouche pas sur une vraie sanction politique.

⁸⁵ Les ministres se trouvent ici soumis au principe de la solidarité. Ils délibèrent en conseil sous la présidence de l'empereur. Ils peuvent faire l'objet d'interpellation de la part de chaque parlementaire. Certes, le sénatus-consultes pose un frein à la logique parlementaire puisque les ministres ne dépendent que de l'empereur et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat : « Pris entre le Sénat et l'Empereur, le gouvernement est dans une situation classique de dualisme ». Cette dynamique se trouvera consolidée par le nouveau sénatus-consultes du 23 mai 1790 au terme duquel de fait l'empereur gouverne avec un gouvernement responsable devant les deux chambres : C. EMERI et c. BIDEGARAY, *La constitution en France, op. cit.* p. 224-226.

Le « code génétique » des constitutions françaises

sénatus-consultes du 8 septembre 1869 et du 21 mai 1870 finissent par faire du IInd Empire un vrai régime parlementaire⁸⁶.

C'est d'ailleurs le « code génétique » parlementaire qui assure le lien constitutionnel entre l'Empire et la III^{ème} République, balbutiante en 1870. Lui seul véhicule l'appareillage institutionnel susceptible d'être un « réducteur d'antagonismes », comme le soulignait Jean Jacques Chevallier⁸⁷. Du gouvernement provisoire de Thiers qui ne pourra plus « jouer » le coup monarchiste de 1830 au pacte de Bordeaux, à l'avènement des premières lois Rivet, de Broglie et du septennat qui installent un gouvernement dualiste d'une part, et des lois constitutionnelles de 1875 qui consacrent les principes de la collaboration fonctionnelle et de l'équilibre organique d'autre part, ce sont tous les acquis qui ont lentement mûri depuis 1789 qui sont consacrés. Les textes définissent un régime parlementaire orléaniste. Désormais la France s'inscrit définitivement dans le régime parlementaire vers lequel s'orientait le « code génétique » commun à toutes les constitutions depuis 1791. En effet, en 1870 tous les éléments nécessaires à son existence sont posés. Il reste à l'installer définitivement dans la République.

II - Les potentialités inexplorées du « code génétique » constitutionnel

1870-1875 est une grande étape du développement continu du régime parlementaire. Elle l'inscrit définitivement dans la République. Ce lien entre parlementarisme et République générera plusieurs difficultés que les constitutions n'ont pu encore aujourd'hui totalement résoudre. Depuis 1789 et jusqu'en 2006, la France n'a pas encore réussi à mettre en œuvre un régime parlementaire démocratique équilibré (A). Ainsi, les entreprises de réformes constitutionnelles, comme les projets de VI^{ème} République, ne pourront réellement prospérer qu'en respectant le « code génétique » des constitutions françaises qui appellent un perfectionnement du régime parlementaire (B).

A - 1875-2006 : un régime parlementaire démocratique... déséquilibré

Ce déséquilibre est dû à deux violations faites au « code génétique » des constitutions françaises. Les III^{ème} et IV^{ème} Républiques lui font une violation « parlementaire » (1), alors que la V^{ème} République elle, en réaction immédiate, lui fait une violation « exécutive » (2). Ainsi, les unes après les autres, les

⁸⁶ A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, op. cit. p. 254-257.

⁸⁷ J.J. CHEVALLIER, « Première conclusion : se méfier des régimes autoritaires qui par deux fois, ont amené à la défaite militaire. Deuxième conclusion : barrer la route à la Révolution jacobine et socialisante dont le « rouge » visage frémissant des passions de 1793 amplifiées par la question sociale, s'était fait voir semeur d'épouvante en 1848. Or à égale distance entre le régime d'assemblée ou conventionnel, gros de la dictature des comités ou de la rue, et le régime autoritaire à exécutif tout-puissant, gros du despotisme et de la guerre, il y avait le régime parlementaire, ce compromis pratique inventé par les Anglais, cet amortisseur d'antagonismes », *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, p. 264-265.

constitutions ont hypothéqué le bon fonctionnement du régime parlementaire démocratique en France, qui reste alors largement inachevé au sein de nos institutions.

1 - La violation « parlementaire » du code génétique constitutionnel

La crise du 16 mai 1877 permettra à la III^{ème} République de verser vers la pente naturelle du parlementarisme absolu, perturbant l'organisation du pouvoir définie par les lois constitutionnelles de 1875. La dissolution, prévue par les textes, mais désormais confisquée dans la « constitution Grévy » crée un déséquilibre organique qui déclenche une série d'effets institutionnels qui aboutiront au « parlementarisme moniste » à partir des années « 1920 » surtout. Les caractères de ce régime sont connus, magistralement mis en lumière par Carré de Malberg notamment. Sur le plan fonctionnel, ce parlementarisme repose sur un surinvestissement du rôle représentatif de l'organe parlementaire, relayé par le dogme rousseauiste de la loi « expression de la volonté générale ». C'est cette combinaison qui explique cette surpuissance législative, et son corollaire, la souveraineté parlementaire⁸⁸. Sur le plan organique ce parlementarisme hypothèque la notion d'« équilibre » qui permet aux pouvoirs de se contrôler. La domination du Parlement deviendra naturellement sans partage. Concrètement, la Chambre des députés d'abord, puis le Sénat ensuite à partir de 1896, détiendront la faculté d'engager la responsabilité politique d'un gouvernement soumis aux aléas de la volonté parlementaire. Ce mécanisme, non compensé par le droit de dissolution, permettra au Parlement de gagner doublement en indépendance. Il devient non seulement indépendant vis-à-vis d'un gouvernement non protégé par le droit de dissolution, mais aussi du peuple, puisque dans ce système ultra-représentatif, celui-ci est totalement privé de participation et d'intervention dans la vie politique⁸⁹.

La constitution « Grévy » éloignera donc la III^{ème} République des principes du régime parlementaire parce que sa pratique dénature le mécanisme de la responsabilité politique du

⁸⁸ C'est de cette conception que R. CARRE de MALBERG soutient que dans le cadre des lois constitutionnelles de 1875 il existe une coïncidence entre loi et règle de droit qui engendre une sollicitation abusive de la fonction législative : *La loi expression de la volonté générale*, 1931, Rééd. Economica, 1984, p. 8-9 ; et plus loin d'ajouter : « Le système représentatif que la révolution a érigé en partant du principe de la souveraineté nationale, s'analyse en définitive, en un système de souveraineté parlementaire. Souverain, le Parlement l'était doublement : il l'était d'abord, vis-à-vis de toutes autorités, puisqu'il figurait, en face d'elles le peuple avec son pouvoir de volonté générale ; et il l'était aussi, bien réellement, vis-à-vis du corps des citoyens lui-même, puisque, comme l'avait dit Sieyès, celui-ci ne pouvait exprimer sa volonté générale que par l'Assemblée des députés », *ibid.* p. 22-23.

⁸⁹ La disparition de la dissolution n'est pas compensée par des mécanismes de démocratie semi-directe comme le référendum législatif par exemple. De fait, l'évanescence de la dissolution renforcera donc le caractère « ultra représentatif » de la III^{ème} République.

Le « code génétique » des constitutions françaises

gouvernement⁹⁰. Pourtant, le « code génétique » des constitutions françaises réalisera son œuvre ici encore. C'est lui qui lui permettra de trouver les réflexes du régime parlementaire, et même de participer à son perfectionnement au regard de son long processus de formation depuis 1789. Malgré sa configuration moniste, le parlementarisme commencera par retrouver l'un de ses deux principes fondateurs, celui de la collaboration fonctionnelle et du nécessaire partage des compétences entre le Parlement et le gouvernement. C'est ce que démontrera l'émergence de la technique des décrets-loi en 1926, après une première tentative en 1924⁹¹. Celle-ci prouve que le parlementarisme démocratique nécessite pour son bon fonctionnement, en période normale, l'effectivité politique du pouvoir exécutif. Juridiquement ces normes démontrent aussi que le gouvernement se hisse au rang du législateur puisqu'il s'agit de remettre au gouvernement une fonction législative⁹². De fait, la conception organique de la loi sous la III^{ème} République fragilise le Parlement face au pouvoir gouvernemental puisqu'il n'existe pas un domaine législatif distinct d'un domaine réglementaire⁹³. Cette réaffirmation fonctionnelle sera relayée par un renforcement sur le plan organique. En effet, de ce contexte cependant propice en crises ministérielles, émergera une nouvelle figure institutionnelle nécessaire au bon fonctionnement du parlementarisme. Il s'agit du chef du gouvernement. L'effacement relatif du chef de l'Etat d'une part, et la mise en œuvre des mécanismes de la responsabilité du gouvernement dessineront les nécessités d'un exécutif bicéphale qui sera constitutionnellement consacré par la constitution du 27 octobre 1946 : un chef d'Etat détaché des contingences d'une part et un chef de gouvernement répondant de sa responsabilité devant les chambres d'autre part. Loin des dispositions constitutionnelles de 1875, René Capitant soulignera d'ailleurs que les trois règles du régime parlementaire émergeront définitivement sous la III^{ème} République: « Ce sont les ministres qui gouvernent, ils doivent jouir de la confiance des Chambres, enfin le président de la République, quoiqu'il ne gouverne pas, a, néanmoins, certains pouvoirs propres »⁹⁴.

⁹⁰ M. HAURIOU, « [La dissolution] constitue [...] un élément essentiel de l'équilibre parlementaire ; la chambre des députés peut renverser les ministères, ce pouvoir redoutable doit être accompagné d'une responsabilité ; la responsabilité de la Chambre n'existe réellement que si le président du conseil peut demander au président de la République un décret de dissolution, de façon à renvoyer la Chambre devant ses électeurs », in *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 2^{ème} édition, 1929, p. 459.

⁹¹ J. CHEVALLIER, « La séparation des pouvoirs », *op. cit.* p. 133.

⁹² J. BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Rééditions Panthéon-Assas, collection « les introuvables », 2004, p. 779.

⁹³ Sur l'absence de définition matérielle de la loi : cf. R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 1, Edition CNRS, p. 358 et s.

⁹⁴ R. CAPITANT, « Les coutumes constitutionnelles », *op. cit.* p. 963.

Sous la III^{ème} République, c'est l'empirisme politique qui souvent a donné au système politique et constitutionnel un semblant d'équilibre⁹⁵. Il manquait seulement au régime parlementaire une réglementation des relations politiques du gouvernement et du Parlement pour qu'il puisse bien fonctionner⁹⁶. En ce sens, la constitution de 1946 paraît tout à fait cohérente du point de vue du perfectionnement du régime parlementaire en France. Elle consacre un vrai renforcement du pouvoir exécutif sur le plan fonctionnel d'abord en lui reconnaissant expressément une structure bicéphale, et sur le plan organique ensuite en instaurant des mécanismes de rationalisation de l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement⁹⁷. Cependant cette innovation ne saurait rompre avec l'esprit du régime parlementaire à la française. La constitution pérennise une conception « légicentriste » du pouvoir comme le démontre l'article 13 de la constitution⁹⁸. Dès lors si la constitution de 1946 tend à perfectionner les mécanismes du régime parlementaire, elle perpétue aussi une entorse au code génétique : l'infériorisation du pouvoir gouvernemental. Il n'existe pas concrètement un équilibre entre les pouvoirs encore dans le système de 1946 qui neutralisera en pratique les effets de la rationalisation du parlementarisme. La pratique du régime néanmoins démontrera qu'en dépit du « gouvernement à secousse »⁹⁹, le pouvoir exécutif ne cessera de se développer concrètement comme le démontre l'affirmation de la technique de la délégation¹⁰⁰. De sorte qu'au résultat, la constitution de 1946 implique deux conséquences pour l'évolution du parlementarisme. Elle pose le principe d'un encadrement de la responsabilité du gouvernement, tout en renforçant pratiquement sa compétence fonctionnelle par rapport au Parlement. Ainsi, elle apporte deux avancées qui seront reprises et consacrées par la constitution de 1958 dans une conception qui met un terme au parlementarisme absolu. Il existe bien une continuité entre les constitutions de 1946 et de 1958 au-delà des ruptures politiques et constitutionnelles affichées.

⁹⁵ Paradoxalement peut-être, les crises ministérielles sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, sont devenues des éléments de sa régulation. Voir en ce sens Ph. BRAUD, *Les crises politiques intérieures de la V^{ème} République*, A. COLIN, 1970.

⁹⁶ Voir en ce sens B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *R.D. Publ.* 1928 p. 5 et 1929, p. 185.

⁹⁷ Le président de la République exerce « une influence considérable et une véritable magistrature morale » ; « le président du Conseil exerce la triple fonction de chef réel de l'exécutif, de chef de gouvernement, et de chef de la majorité parlementaire : cf P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Montchrestien, 24^e éd., 2005, p. 299-300.

⁹⁸ En ce sens, l'article 13 C. 1946 énonce : « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ».

⁹⁹ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 302.

¹⁰⁰ L'article 13 ne résistera pas à la nécessité de renforcer et de développer les compétences réglementaires du gouvernement comme le prouveront notamment les lois du 17 août 1948 et du 11 juillet 1953 : Cf. P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *ibid.* p. 301.

Le « code génétique » des constitutions françaises

De la dissolution confisquée dès 1879, le parlementarisme à la française dérivera vers une déréglementation de la responsabilité politique. C'est elle qui stigmatise les perversions du parlementarisme moniste en empêchant le gouvernement d'agir. Mais ces excès ont aussi eu une conséquence importante. Ils ont institutionnalisé la forme moderne d'un pouvoir exécutif bicéphale composé de deux têtes bien distinctes, armées de pouvoirs effectifs, et dont l'engagement de la responsabilité peut être constitutionnellement réglé. Les parlementarismes des III^{ème} et IV^{ème} Républiques, aussi monistes qu'ils furent, n'en ont pas moins permis la pérennisation d'un pouvoir exécutif doté de réelles compétences, ce qui n'était pas nouveau, mais aussi bicéphale dans sa structure démocratique, ce qui l'était plus !

2 - La violation « exécutive » du code génétique constitutionnel

Conformément à la présentation faite par le général de Gaulle à Bayeux, la rupture est l'idée force qui dirige la transition constitutionnelle entre la IV^{ème} et la V^{ème} République. Pourtant, le « code génétique » des constitutions donne à cette nouvelle République sa réelle nature¹⁰¹. La V^{ème} République est un régime de nature parlementaire qui prend à son compte les bénéfices de la rationalisation du parlementarisme posés par la constitution du 27 octobre 1946¹⁰², et dont profitera le pouvoir exécutif renforcé dans sa légitimité à partir de 1962¹⁰³. Mais il s'agit toutefois d'un régime parlementaire encore inachevé ! En effet, bien que reposant sur des bases du parlementarisme, la V^{ème} République, comme les deux précédentes fera entorse à ses principes. Ceci démontre finalement que comme les deux textes précédents, la constitution de 1958 n'a pas su résoudre la difficile problématique des relations entre le gouvernement et le Parlement qui doit se construire dans un régime parlementaire démocratique sur la collaboration et la confiance.

Telles n'étaient pas non plus les visées immédiates du général de Gaulle ! En pratique, l'homme du 18 juin ne cherche pas à établir une association entre les pouvoirs de gouvernement conformément aux principes du parlementarisme. Sa conception de la séparation des pouvoirs est « stricte »¹⁰⁴. Dès le discours de Bayeux d'ailleurs, sa réflexion relative à la modernisation des institutions repose sur le

¹⁰¹ P. AVRIL souligne récemment encore que la V^{ème} République est un régime « structurellement parlementaire », in : « Quel équilibre entre exécutif et législatif », *R.D. Publ.* n° 1-2- 2002, *Demain la VI^{ème} République*, p. 268.

¹⁰² C'est d'ailleurs vers cette conclusion que tend finalement le comité pour la révision de la constitution présidée par le doyen Vedel en 1993.

¹⁰³ Pour D. CHAGNOLLAUD et J.L. QUERMONNE, il est incontestable que c'est l'esprit du parlementarisme rationalisé qui influence le mieux l'esprit des nouvelles institutions, notamment dans l'esprit de Michel Debré, *La V^{ème} République, 1- Le régime politique*, Flammarion, collection « Champs », 2000, p. 305.

¹⁰⁴ J.L. QUERMONNE et D. CHAGNOLLAUD, *Le gouvernement de la France sous la V^{ème} République*, Dalloz, 1991, p. 8.

renforcement et l'émancipation du pouvoir exécutif vis-à-vis du Parlement. L'objectif affiché est simple : Il s'agit d'émanciper le pouvoir gouvernemental de la tutelle parlementaire afin qu'il ne soit plus le prisonnier des stratégies partisans qui émanent des chambres¹⁰⁵. La constitution du 4 octobre 1958 consacre donc des mécanismes constitutionnels, qui sous l'apparence d'un possible équilibre organique, renforcent la division des fonctions entre les deux organes. Ceux-ci ne sont pas des collaborateurs. L'un est l'instrument politique légitimant de l'autre ! Concrètement, les institutions de la V^{ème} République établissent un régime parlementaire qui génère en pratique un régime présidentieliste¹⁰⁶.

Dans le système élaboré en 1958 la collaboration entre les pouvoirs n'est pas le résultat d'un nécessaire équilibre constitutionnel entre les organes de gouvernement. Elle est le résultat d'une dynamique purement politique où la puissance présidentielle imprime sa volonté aux autres organes, gouvernementaux et parlementaires. C'est une loi politique, temporelle et conjoncture, l'adéquation des majorités présidentielle et parlementaire, et non le principe juridique de la séparation des pouvoirs, qui donne à ce système sa structure et son efficacité. Une telle dynamique est donc totalement contraire à l'esprit du parlementarisme où les deux pouvoirs à force égale, se tiennent en équilibre. Il ne s'agit plus de rééquilibrer les pouvoirs en vue d'une possible collaboration, mais à l'inverse de développer un appareillage de combat à l'avantage du pouvoir exécutif au regard d'un objectif très précis : la soumission du Parlement. En confisquant le mécanisme de la dissolution, le régime parlementaire démocratique des III^{ème} et IV^{ème} Républiques penchait vers la souveraineté parlementaire ! En rétablissant la dissolution dans un projet de renforcement du pouvoir exécutif et plus précisément du chef de l'Etat, la constitution de 1958 réformée en 1962, véritable « Seize Mai à l'envers »¹⁰⁷, aboutira à un phénomène de neutralisation du mécanisme de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement¹⁰⁸.

En effet, la constitution de 1958 ne garantit pas encore l'équilibre nécessaire à la bonne marche des pouvoirs de gouvernement, car dans ce système les mécanismes de la rationalisation du parlementarisme se trouvent pervertis. Concrètement, ils ne traduisent pas la nécessité de protéger les relations entre le gouvernement et le Parlement en permettant d'une part le maintien d'une majorité

¹⁰⁵ Comme le général de Gaulle l'énonçait dans le discours de Bayeux le 16 juin 1946 : « Du Parlement, [...], il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder [...]. C'est donc du chef de l'Etat, placé au-dessus des partis [...] que doit procéder le pouvoir exécutif ». Voir J.L. QUERMONNE et D. CHAGNOLLAUD, « Annexe II », *ibid.* p. 651.

¹⁰⁶ Ph. LAUVAUX, *Destins du présidentielisme*, 2002.

¹⁰⁷ P. AVRIL, « Le parlementarisme rationalisé », *R.D. Publ.* n° 5-6, *Les 40 ans de la V^{ème} République*, 1998, p. 1507.

¹⁰⁸ Sur la question de la responsabilité des ministres : J.M. BLANQUER, « Un enjeu central : la responsabilité des ministres, ou comment éviter les pièges de l'illusoire VI^{ème} République », *R.D. Publ.* 1-2 – 2002, *La VI^{ème} République ?*, p. 262.

Le « code génétique » des constitutions françaises

parlementaire de soutien d'une part, et en encadrant les mécanismes de l'engagement de la responsabilité d'autre part¹⁰⁹. Dans une organisation du pouvoir où la responsabilité politique du gouvernement se déplace du Parlement vers le président, elle ne peut plus jouer son double rôle naturel de soutien et de contrôle de l'action gouvernementale devant le Parlement. Par voie de conséquence, si juridiquement, les députés bénéficient de la motion de censure, pratiquement elle est presque toujours politiquement dangereuse. En pratique, si le Parlement s'oppose à la décision présidentielle, il s'expose à la menace de la dissolution qui devient alors plus un « instrument de chantage politique » en faveur du président de la République, qu'un instrument de discipline des majorités parlementaires dans une logique de soutien à l'action gouvernementale. Au résultat, en période de concordance de majorités parlementaire et présidentielle, la responsabilité politique est un mécanisme neutralisé, et la dissolution, une technique pervertie.

Dans ce contexte de déséquilibre, la cohabitation a pu alors être vue comme une situation juridique inédite permettant un rééquilibrage des pouvoirs entre les deux organes de gouvernement. La « captation présidentielle » est rompue¹¹⁰. Pourtant au plan organique, les principes de l'équilibre sont plus neutralisés encore. Si le président ne peut plus dissoudre pour des raisons politiques, à l'inverse les mécanismes de la responsabilité se trouvent eux aussi bloqués. Les relations entre les pouvoirs ne sont pas commandées par le principe de l'équilibre politique puisque le couple gouvernement-Parlement se trouve obligé de s'entendre face à un président rejeté *de facto* dans l'opposition politique qui devient paradoxalement la principale force d'opposition potentielle. En période de cohabitation, ce sont tous les pouvoirs qui se trouvent neutralisés. L'intérêt de ces périodes est seulement de rappeler que le fondement du régime de la V^{ème} République répond au « code génétique » des constitutions françaises puisque ce sont les majorités parlementaires qui déterminent le lieu du pouvoir au sein de l'exécutif¹¹¹. Mais il s'agit d'un parlementarisme imparfait, incomplet, inachevé.

B - La recherche perpétuelle des équilibres

¹⁰⁹ P. AVRIL, « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? », *R.D. Publ.* n° 1-2, *La VI^{ème} République ?*, 2002, p. 271.

¹¹⁰ Selon l'expression de A. Le DIVELLEC rapportée par P. AVRIL, *ibid.* p. 268.

¹¹¹ On ne peut bien sûr ne pas citer l'analyse de M. DUVERGER sur cette question : « Le président et le Parlement ressemblent aux deux éléments de l'arc d'ogive qui se soutiennent l'un l'autre à partir de poussées inverses. La clef de voûte, c'est la majorité parlementaire. Bien qu'élu au suffrage universel et doté de prérogatives notables, le président ne peut pas réellement la suppléer si elle est absente. Il doit la respecter quand elle existe. Il ne peut pas se dresser contre elle, sinon de façon provisoire, pour essayer de la disloquer sous sa forme présente et de la recomposer autrement. Au maximum, il peut tenter de la créer ou de la bouleverser par une dissolution. Ensuite, il doit l'accepter telle que les électeurs l'ont confirmée ou changée », in *L'échec au roi*, p. 90.

Cette mise en perspective historique a l'avantage de mettre en évidence les « fausses pistes » et principalement la « voie présidentielle » (1). Elle invite bien au contraire à suivre certes, mais surtout à perfectionner la « voie parlementaire » qui n'a pas encore donné à la France toutes ses potentialités démocratiques (2).

1 - *L'ineptie de la « voie présidentielle »*

Par voie présidentielle, il s'agit bien sûr d'hypothéquer d'abord et avant tout la solution du régime présidentiel. La solution présidentielle, c'est-à-dire du régime construit sur le principe de la séparation stricte des pouvoirs est une « fausse bonne solution ». Elle se justifie sur les apparences d'un régime parlementaire qui a suivi la mauvaise pente du présidentielisme. Le régime présidentiel permettrait alors de mettre en adéquation la nature du système avec sa pratique. Alors que la constitution actuelle voit évoluer un présidentielisme d'exercice sur un régime de nature parlementaire, le régime présidentiel lui permettrait de faire correspondre présidentielisme d'exercice et présidentielisme de fond. C'est le système dans son ensemble qui retrouverait une cohérence !

L'exemple des Etats-Unis démontrerait déjà à loisir qu'il n'existe aucune synonymie entre le régime dit « présidentiel » et une domination du président dans les institutions. Mais plus précisément, en France, la mise en lumière d'un « code génétique » des constitutions s'avère d'une très forte utilité dans ce débat. L'histoire constitutionnelle discrédite la thèse du régime présidentiel dont les pratiques françaises ont pu atteindre, comme en 1795 pour certains, des sommets de « niaiseries constitutionnelles »¹¹². Cependant ce régime « mal aimé » reste une récurrence sans cesse réanimée que ce soit par la doctrine ou les responsables politiques. Le régime présidentiel était déjà le réflexe constitutionnel d'une doctrine vigoureusement opposée à la conception gaullienne des institutions. Pierre Avril considérait que face à l'ambiguïté de la V^{ème} République, « ni nettement monarchique, ni profondément démocratique » le régime présidentiel seul permet de neutraliser le Principat dont le régime est gros depuis 1962 surtout. Dans le même sens, Maurice Duverger soutenait le régime présidentiel contre une V^{ème} République dont il fustige la nature qu'il qualifiait de « consulat plébiscitaire ». Même le doyen Vedel plaidait en faveur du régime présidentiel en 1964, seul capable de contenir un régime qui mettait finalement « la République en danger ! »¹¹³. Formulée dans les premiers temps du régime, cette thèse sera finalement abandonnée par la doctrine. Elle est cependant reprise aujourd'hui par quelques responsables politiques, au demeurant publicistes. Ainsi, après Léon Blum dans son ouvrage *A l'échelle humaine* de 1946, Jack Lang soutient, par raison plus que par passion

¹¹² O. DUHAMEL souligne en effet qu'en 1795, « la niaiserie constitutionnelle atteint des sommets, au demeurant de peu de conséquences... », in *Les démocraties, Régimes, Histoire, Exigences*, Seuil « Science politique », p. 208.

¹¹³ AFSP 1964, p. 5. Cité par Cl. EMERI, « Les déconvenues de la doctrine » in *La constitution de la cinquième République*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1988, p. 87.

Le « code génétique » des constitutions françaises

certes, qu'une voie présidentielle « à l'américaine », peut seule défaire la France d'un « bonapartisme d'un autre âge »¹¹⁴. Cette « voie présidentielle » invite donc à forcer par les mécanismes juridiques les pouvoirs à trouver un équilibre politique. D'un point de vue organique, la séparation stricte des pouvoirs obligerait les organes parlementaires et gouvernementaux dont les compétences seraient rigoureusement déterminées « à marcher de concert ». C'est une solution bien sûr séduisante et pourtant peu pertinente¹¹⁵. Le régime présidentiel ne peut fonctionner dans un pays où la sociologie ne permet pas la bipolarisation et donc l'émergence de majorités politiques au sein de la représentation. Toute la richesse de la V^{ème} République réside justement dans sa faculté de créer peut-être artificiellement, mais réellement et pour la première fois, cette discipline représentative grâce à la création d'un lien politique entre le président, le gouvernement et le Parlement. Casser ce lien, qui naturellement, repose sur un fondement parlementaire du régime implique le retour à un éclatement de la représentation qu'aucun mécanisme constitutionnel, aussi perfectionné soit-il ne pourrait endiguer.

Or les leçons de l'histoire ressurgissent ici. Dans un pays où la séparation des pouvoirs est un principe d'organisation du Pouvoir qui repose dans son principe sur le principe représentatif, il paraît impossible de voir des mécanismes constitutionnels, aussi perfectionnés soient-ils, neutraliser les tentations partisans. Le glissement politique engendrerait inéluctablement le conflit entre organes parlementaires et gouvernementaux déchirés entre la représentation où l'action, que le quinquennat présidentiel d'ailleurs ne permettrait en rien de neutraliser¹¹⁶. En fin de compte, le conflit se cristalliserait dans les deux organes principaux de l'Etat. Ici, l'absence de mécanismes constitutionnels de collaboration pousserait inéluctablement les pouvoirs à la crise, et finalement l'architecture constitutionnelle à sa ruine.

L'échec prévisible de la réponse présidentielle n'hypothèque pas en elle-même celui de la réponse présidentialiste. A la différence du régime présidentiel, le régime présidentialiste repose sur la collaboration des pouvoirs et donc sur le paradigme parlementaire. C'est sur ce fondement que « le miracle de l'adéquation » entre représentation parlementaire et action gouvernementale s'est réalisé. Cependant ce miracle recelait une fragilité au regard de l'histoire puisque la légitimité démocratique

¹¹⁴ Jack LANG considère que la voie parlementaire n'est pas praticable en France pour trois raisons : en premier lieu car il n'est plus possible de se défaire de la culture de l' « exécutif fort » affirmé en 1958, consacré en 1962, et définitivement accepté par tous les partis depuis 1981 ; en second lieu car en pratique et à la différences des autres régimes parlementaires européens, les modifications institutionnelles favorisent toujours le président de la République ; enfin l'article 89 C.58 lui-même n'est pas enclin à favoriser une telle réforme puisque le chef de l'Etat contrôle la procédure de révision constitutionnelle : *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004, p. 148-150 notamment.

¹¹⁵ En particulier Ph. LAUVAUX, « L'illusion du régime présidentiel », *La République, Mélanges P. Avril*, Montchrestien, 2001, p. 329-347.

¹¹⁶ Loi constitutionnelle n° 2000- 964 du 2 octobre 2000.

du régime reposait sur le président de la République et non le Parlement. Cette faiblesse était compensée par la relation étroite du président et de peuple qui justifiait le renversement de dynamique politique au regard du parlementarisme classique, en faveur du pouvoir exécutif. Or le « pouvoir d'incarnation » du président répondait au caractère extraordinaire d'un homme dont la légitimité charismatique permettait au régime de répondre aux canons démocratiques¹¹⁷. Celui-ci disparu, le système continuera d'exister à la faveur d'un héritage constitutionnel que l'on retrouve dans des mécanismes de rationalisation du parlementarisme dont la justification reposait en dernier ressort sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

La voie du présidentielisme ne peut donc être envisagée. Elle suppose la perpétuation d'une enveloppe juridique vidée de la substance politique qui lui conférait sa cohérence constitutionnelle et démocratique. L'affaiblissement de la légitimité présidentielle engendre un glissement du centre de gravité du Pouvoir. Il se déplace progressivement du président vers le Parlement ou plutôt vers une relation entre ce dernier et le gouvernement dont le contenu doit être revisité. Dans ce contexte, l'architecture constitutionnelle de 1958-1962 devient de moins en moins compréhensible d'un point de vue juridique et de plus en plus contestable d'un point de vue politique. De sorte que la V^{ème} République connaît aujourd'hui une crise de légitimité dans son ensemble¹¹⁸.

2 - Les vertus inexploitées de la voie parlementaire

La V^{ème} République est un régime parlementaire qui pour la première fois se propose de limiter la souveraineté du Parlement¹¹⁹. Régime de rupture avec le parlementarisme « moniste » des III^{ème} et IV^{ème} Républiques donc, la constitution de 1958 reste néanmoins fidèle au « marqueur » partagé par toutes les constitutions. Elle participe à l'affirmation du parlementarisme en dépit de la mise en place de l'élection du président de la République au suffrage universel direct. D'ailleurs, ce mode de désignation n'hypothèque pas la nature parlementaire d'un régime politique. Esmein soulignait déjà que la présence de ce mode d'élection n'empêchait pas les auteurs de la constitution de 1848 de s'interroger sur la nature réelle du texte qu'ils rédigeaient¹²⁰. Aujourd'hui, d'aucuns soulignent que la

¹¹⁷ J.M. DONEGANI et M. SADOUN, *La 5^{ème} République, naissance et mort*, Folio « Histoire », 1998, p. 80 et s.

¹¹⁸ Voir O. BEAUD, « A la recherche de la légitimité de la V^{ème} République », in *Mélanges M. Troper*, « *L'architecture du droit* », Economica, 2006, p. 153 et s.

¹¹⁹ A. Le DIVELLEC, « Parlementarisme dualiste : entre Weimar et Bayeux », *R.F.D.Const.*, n° 20, 1994, p. 750.

¹²⁰ « La constitution de 1848, qui pour la première fois organisa en France la République avec un président, allait-elle maintenir sous cette forme le gouvernement parlementaire, ou chercherait-elle sa direction dans les constitutions républicaines antérieures qui avaient établi la séparation tranchée des pouvoirs ? Chose singulière, ses auteurs, qui pourtant étaient pour la plupart rompus au jeu du parlementarisme, ne surent pas nettement trancher cette question capitale », in *Eléments de droit constitutionnel*, *op. cit.* p. 248.

Le « code génétique » des constitutions françaises

constitution de Weimar voulait mettre en place un régime parlementaire comme en Grande-Bretagne¹²¹. Or ce régime d'équilibre nécessitait une instance de contrôle. En l'absence d'un prince comme dans le parlementarisme britannique, l'élection d'un président au suffrage universel n'avait d'autre but que de pallier cette absence pour concurrencer la puissante légitimité démocratique du Parlement. C'est donc dans un souci d'affirmation du régime parlementaire que l'élection du président au suffrage universel a été instaurée. Néanmoins, ce mode de désignation recèle une ambiguïté lourde quant à son rôle qui ouvre la voie à deux potentialités au cœur même du régime, parlementaire et présidentielle¹²².

Le problème de la présidentialisation vient moins de l'élection en elle-même que de la structure du régime et du rôle que peut jouer le président en son sein¹²³. Si la « présidentialisation » sous la V^{ème} République a pu se réaliser, elle n'a pas mené aux funestes écueils qui ont eu raison de la belle constitution de Weimar, pour une raison. C'est que la constitution de 1958 était liée aux constitutions précédentes dont elle est une continuité au regard de leur « code génétique » parlementaire. C'est lui qui réduit le présidentialisme à n'être qu'un état exceptionnel, implacablement soumis à un étiolement inexorable¹²⁴. Déjà Louis Napoléon Bonaparte avait été finalement victime des conséquences de ce code génétique, malgré sa conception présidentielle hautement proclamée lors de son message à l'Assemblée du 31 octobre 1849. A l'époque moderne, ce principe parlementaire a pu être un temps altéré par la personne du général de Gaulle et le surinvestissement présidentiel qui découlait de sa conception des institutions. Cependant, cette nature ne cessera jamais ressurgir jusqu'à aujourd'hui. D'ailleurs après 1965, l'élection présidentielle n'en finira pas de perdre de son faste et de son caractère solennel. Conformément à ce marqueur, le temps ramène cette élection à sa juste fonction, toujours indispensable dans le système parlementaire démocratique français. Elle est le mode d'intervention du tiers nécessaire entre le gouvernement et le Parlement dans un système où la souveraineté réside dans le peuple.

Il est donc nécessaire de conserver cette élection qui permet au système de créer l'arbitre dont il a besoin, par l'utilisation du droit de dissolution d'abord, indispensable à la bonne organisation des relations entre les pouvoirs. Mais l'influence présidentielle sur ces relations doit s'arrêter là. L'évolution du parlementarisme à la française, dyarchique plus que présidentialiste, appelle une distinction nouvelle entre les compétences présidentielles d'arbitrage et les compétences de politiques

¹²¹ Ibid. p. 750-751.

¹²² « La charpente institutionnelle officiellement proclamée tant à Weimar en 1919 qu'à Paris en 1958, que l'on peut qualifier de régime parlementaire moniste à correctif présidentiel, est donc fondamentalement la même » : A. Le DIVALLEC, *op. cit.* p. 753-754.

¹²³ Voir en ce sens R. CAPITANT, « Le rôle politique du président du Reich », in *Ecrits constitutionnels*, p. 435.

¹²⁴ M.L. MARTIN et A. CABANIS, *Histoire constitutionnelle et politique de la France de la révolution à nos jours*, *op. cit.* p. 137.

gouvernementales¹²⁵. Il s'agit donc toujours de résoudre d'abord la question du rôle du chef de l'Etat, comme ce fut le cas déjà lors du débat des 27, 28 et 29 mai 1846, peut-être le plus intéressant qu'ait connu l'histoire constitutionnelle française sur le rôle du chef de l'Etat dans un régime parlementaire. Concrètement, le chef de l'Etat doit toujours s'effacer derrière ses ministres. La politique gouvernementale doit être remise expressément au gouvernement pour qu'il soit le lieu indiscutable et unique de la « puissance politique »¹²⁶. Là réside les premières clés indispensables à l'évolution du parlementarisme en France. Elles permettront le fonctionnement des mécanismes de la rationalisation du parlementarisme dans un système où le Parlement est appelé à redevenir une réelle instance de délibération et de contrôle surtout, conformément au marqueur parlementaire qui relie toutes les constitutions les unes aux autres. Comme le IInd Empire, la constitution « gaullienne » de 1958 n'aura de cesse d'être combattue par une constitution « parlementaire » de plus en plus gênée dans son essor. La modernisation du régime de la V^{ème} République implique de remettre à jour le « code génétique » de l'histoire constitutionnelle française, dont la constitution de 1958, comme les précédentes, est aussi la dépositaire.

Conservateur et moderne à la fois, Alexis de Tocqueville soulignait qu'il existait une continuité entre l'Ancien Régime et la Révolution. Conformément à cette idée selon laquelle la civilisation d'un peuple se réalise autant dans la continuité que dans la rupture, l'histoire constitutionnelle française démontre que la République depuis la Révolution de 1789 a secrété un phénomène constitutionnel cohérent et intelligible. Non les constitutions ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil. Malgré leur nombre qui a longtemps participé à l'idée de leur désacralisation¹²⁷, les constitutions ne sont pas tombées dans le repos éternel. Portées par un « code génétique » commun, elles ont toutes participé à la construction d'un patrimoine constitutionnel qui d'une constitution à l'autre n'a jamais cessé de préciser les caractères d'un régime parlementaire. Tout bien considéré, les constitutions qui organisent une séparation stricte des pouvoirs ont en réalité participé autant que celles qui organisent une séparation souple des pouvoirs au développement d'un même régime démocratique. Si ce sont bien les chartes qui donnent les premiers signes concrets d'un régime parlementaire, ce régime était porté déjà par le code génétique qui présidait aux constitutions antérieures. De même, le régime parlementaire bénéficiera des constitutions ultérieures, qui participeront à l'édification de ce régime. Les unes après les autres, en dépit des soulèvements populaires, des coups de sabres, ou de l'édification des trônes, elles ont soutenu les évolutions d'un peuple qui façonne son destin politique. Aussi, la VI^{ème} République, plus que par des projets divers, profitera-t-elle certainement de

¹²⁵ D. BOURMAUD, « Les V^{èmes} Républiques : monarchie, dyarchie, polyarchie ; variations autour du pouvoir sous la 5^{ème} République », in *Pouvoirs*, « La nouvelle V^{ème} République », n° 99, 2001, p. 13-14 spéc.

¹²⁶ M.A. COHENDET, « Quel régime pour la VI^{ème} République ? », *R.D. Publ.* n° 1-2 - 2002, p. 185-186.

¹²⁷ G. BURDEAU, « Une survivance : la notion de constitution », in *Etudes offertes à Achille Mestre*, 1956, p. 53.

Le « code génétique » des constitutions françaises

l'implacable effet du temps. Portée par l'imagination des hommes, n'est-il pas finalement la plus grande force révolutionnaire qui déclenche le changement des constitutions à l'aune d'un « code génétique » qui dirige la France vers un vrai régime parlementaire démocratique ?

LES NECESSITES D'UN PASSAGE A LA VI^{ème} REPUBLIQUE

par Guy Carcassonne,

Je regrette l'absence de point d'interrogation à l'intervention à laquelle je suis convié aujourd'hui. Mais comme je suis très discipliné, j'ai accepté de traiter le sujet que l'on m'a donné. Je dois dire toutefois immédiatement que les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République me laissent interrogatif. C'est pour cette raison que je considère le point d'interrogation tout à fait nécessaire. Je ne suis pas du tout certain ni qu'il y ait des nécessités à passer à la VI^{ème} République ni que les nécessités de ce qui serait une future VI^{ème} République puissent être remplies. Mais auparavant, si vous me le permettez, je voudrais faire une remarque d'ordre général sur le thème même de la VI^{ème} République.

Nous vivons une situation assez étrange même si elle n'est pas totalement inédite, dans laquelle il y a en vérité deux catégories de gens parmi ceux qui réfléchissent sur les institutions : ceux qui pensent que l'on peut s'accommoder de celles qui sont les nôtres ; ceux au contraire qui souhaiteraient les voir évoluer. J'appartiens résolument à la seconde catégorie. Sauf que cette seconde catégorie, réussit le prodige systématique de se diviser sur une querelle, qui parfois prend un tour théologique qui me surprend, entre V^{ème} et VI^{ème} République. Je trouve qu'il y a là à la fois une erreur intellectuelle et une déperdition d'énergie stratégique tout à fait dommageable. Car enfin nous sommes assez nombreux à souhaiter un certain nombre d'évolutions, nous sommes assez nombreux -je dirais même très nombreux- à être d'accord sur le fait que plusieurs de ces évolutions sont indispensables. Or, au lieu de regrouper nos forces pour essayer de les faire avancer, de les faire prévaloir -et le champ ouvert à l'évolution est certes extraordinairement vaste, dans tous les domaines y compris, cela a été rappelé ce matin par D. Bourmaud, pour ce qui concerne l'organisation, la rationalisation du pouvoir local, national et européen et parce qu'il y a énormément de sujets et de consensus possibles entre tous ceux qui voudraient réformer et qui grâce à cet effet de masse pourraient y parvenir- nous nous scindons, nous divisons entre partisans et adversaires de la V^{ème} ou de la VI^{ème} République. Personnellement, je trouve cela extrêmement regrettable.

Guy Carcassonne

Si tous les gens de bonne volonté réformiste, quitte à ce que d'autres préfèrent la Révolution, parmi eux, commençaient au moins par taper dans le même sens pour essayer de faire avancer les choses, peut-être celles-ci évolueraient-elles plus vite, mieux, et dans un sens qui ensuite, permettrait à ceux qui désireraient aller plus loin de poursuivre le combat. Donc, j'y insiste, je trouve extrêmement dommageable la distinction à mes yeux artificielle, entre partisans de la V^{ème} République et partisans de la VI^{ème} République, alors que la véritable *summa divisio* est davantage, très classiquement, entre « conservateurs » et « réformistes » ou « conservateurs » et « réformateurs ». Et une fois encore, à titre personnel, oui je souhaite que la V^{ème} République évolue. Je n'ai absolument rien contre la VI^{ème} République, je ne suis non plus sûr d'avoir grand chose pour, pour les raisons que je vais expliquer, mais je n'ai rien contre. Je n'en fais en tout cas pas une querelle théologique et j'aimerais bien que l'on puisse, sur un certain nombre de sujets susceptibles de nous réunir, essayer d'avancer tous ensemble plutôt que de perdre du temps à nous affronter les uns les autres.

Une fois faite cette remarque préalable et toujours avec le souci de respecter le temps qui m'a été imparti, je m'interroge donc sur les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République. Elles sont, à mon avis, au nombre de deux : que l'on sache pourquoi faire et comment ; et puis que les Français le veuillent ou au moins l'acceptent.

Je crois que ce sont là deux nécessités raisonnables, objectives, mais malheureusement, il me semble qu'aucune des deux n'est présente.

Que l'on sache pourquoi faire et comment ! Je le répète une fois encore : je n'ai encore aucune hostilité au principe de la VI^{ème} République, mais j'ai une question préalable : que fera-t-on de mieux et avec qui ? Aussi longtemps que l'on n'est pas capable de répondre de manière convaincante à ces questions-là, « que fera-t-on de mieux et avec qui ? », je considère que le sujet perd un peu de sa pertinence. Dès lors, se lancer dans la *créativité constitutionnelle* au demeurant douteuse, pour simplement le plaisir de changer la norme fondamentale, ne me paraît pas une urgence absolue. Ensuite, de quelle VI^{ème} République s'agit-il ? On sait qu'il y a, pour simplifier, la « VI^{ème} présidentielle » et la « VI^{ème} primo-ministérielle » (parlementaire). Mais entre ces deux versions de la VI^{ème} République, extrêmement éloignées l'une de l'autre, il n'apparaît pas, sauf dans les propos par définition partiels des tenants de l'une ou l'autre thèse, que l'une l'emporte évidemment sur l'autre.

Quant aux Français eux-mêmes je peine à considérer qu'ils soient habités par la volonté de changement de constitution. Peut-être y seraient-ils disposés, si on le leur explique, et il n'y a jamais lieu à désespérer de la pédagogie, mais le moins que l'on puisse dire, me semble-t-il, est que ceci ne se situe pas spontanément au cœur de leurs préoccupations et après tout, il faudrait être aveugle ou injuste pour leur en tenir rigueur. J'ajoute, au demeurant, que j'ai le sentiment que les Français font assez clairement la distinction entre la règle du jeu et la qualité des joueurs ! Il se trouve que nous avons en ce moment un président de la République et un premier ministre spécialement mauvais. Je pense qu'ils sont mauvais dans le cadre de la V^{ème} République et qu'ils seraient tout aussi mauvais

Les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République

dans le cadre de la VI^{ème}, de la VIII^{ème}, de la XXII^{ème}.... Et si l'on juge la République à l'aune de ces dirigeants, eh bien évidemment, on a envie de tout changer. Sauf que, me semble-t-il, la source du problème ne vient peut-être pas de la règle du jeu, mais des joueurs. Si l'OL, désolément a été éliminé hier par le Milan AC, c'est parce qu'ils ont commis trois erreurs et que cela a donné trois buts. C'est injuste, c'est dommage, ils s'étaient donné beaucoup de mal. Mais voilà, quand on fait des erreurs, on les paie. C'est aussi bête que cela ! Or, personne lors de cette malheureuse élimination, n'a mis en cause la largeur des buts, les règles du hors-jeu, ou tout simplement, la taille du terrain. Non, c'étaient les joueurs. Ils ont commis des erreurs, ils les ont payées. Bien évidemment, en politique, cela ne fonctionne pas exactement de la même manière, car s'ils commettent des erreurs, les responsables les paient parfois, mais ce sont surtout les Français qui les acquittent. Mais ceci est aussi réversible car ce sont les Français qui les ont directement ou indirectement désignés. Après tout on a les élus qu'on mérite !

Bref, ceci pour dire que je redoute toujours cette confusion permanente entre la mise en cause des joueurs et la mise en cause de la règle du jeu ; l'une alimente l'autre alors que selon moi, elles peuvent raisonnablement -cela exige un effort de discipline intellectuelle- être distinguées l'une par rapport à l'autre. Reste que, au vu de tout cela, même si je pense que les conditions nécessaires à un passage de la VI^{ème} République ne sont pas présentes et suis donc circonspect, je suis aussi de bonne volonté. On m'a donné ce sujet, je joue le jeu : quelles sont les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République ? A mon avis, il y en a une et une seule. Supprimer l'élection présidentielle ! Ou plus exactement celle-ci n'est peut-être pas suffisante, mais elle est assurément nécessaire !

Alors affirmer ceci suppose quelques éclaircissements. Pourquoi faut-il supprimer l'élection présidentielle si l'on veut passer à la VI^{ème} République ? Simplement parce que selon moi, ne pas le faire, c'est « se couper les mains » (I), tandis que le faire ne serait pas se couper la tête (II). Vous l'aurez compris, je sacrifie ainsi aux canons académiques les plus classiques.

I - Se couper les mains !

Si l'on conserve l'élection présidentielle, il y a deux possibilités. La première, c'est, comme le prônent un certain nombre de responsables politiques dont le degré de réflexion constitutionnelle est assez proche de la nullité, d'aller vers un régime strictement présidentiel. La seconde option, c'est de voir enfin s'épanouir en France le régime « primo-ministériel » qui a les faveurs de Bastien François par exemple, mais aussi de mon ami Olivier Duhamel. D'ailleurs moi aussi j'aime beaucoup le régime « primo-ministériel ». Sauf que dans l'un et l'autre cas, l'élection présidentielle ne joue pas de la même manière, mais elle aboutit à des résultats qui pourraient être proches.

Premièrement, aller vers le régime présidentiel. Oui on peut alors conserver l'élection présidentielle, on le doit même, car il faut ici que le président soit issu du suffrage universel. Cela

étant, je ne vais pas épiloguer longtemps, je reste intimement persuadé que le système que l'on continue par paresse à qualifier de séparation « rigide » des pouvoirs est un système qui fonctionne à mes yeux aux Etats-Unis, au demeurant assez mal, et exclusivement là, tandis que je considère que ce système est désastreux partout ailleurs, et qu'il ne serait certainement pas adapté en France ni en Europe. En outre, nous serions très singuliers, nous Français, d'être les seuls à nous doter d'un régime présidentiel au milieu de la totalité des pays européens qui ont un système parlementaire. Je n'ai pas lieu ici à m'étendre sur les explications, mais je crois tout simplement que le drame du régime présidentiel, c'est qu'il ne prévoit aucun mécanisme de sortie de crise. Lorsqu'il y a des difficultés, aucune riposte graduée n'est disponible pour faire face aux problèmes, ce qui peut donc invariablement conduire à des blocages. Ce système peut permettre à un pays aussi riche, aussi puissant et avec des traditions aussi fortes, et à un Etat fédéral quand même cantonné comme les Etats-Unis de les résoudre. Il en irait très différemment dans notre pays qui ne pourrait traiter ses problèmes avec autant de facilité. Donc adversaire du régime présidentiel je suis et je reste ! De plus, je pense que garder l'élection présidentielle si cela devait nous amener là, nous conduirait dans un second temps seulement, à la paralysie, mais nous y conduirait certainement.

Deuxièmement, aller vers le régime primo-ministériel. C'est l'autre voie possible. Mais alors c'est aussitôt que l'on aboutit à la paralysie ou à la contradiction. Car enfin, comment introduire un système primo-ministériel en conservant l'élection présidentielle ? Nous savons tous, que ce qui fait la force, la supériorité, la primauté, parfois écrasante, du président de la République, ce n'est évidemment pas la liste des pouvoirs que la constitution lui attribue, plutôt chichement. C'est l'écrasante légitimité qu'il tire et que l'on accepte qu'il tire de son mode d'élection. De sorte que lorsque l'on prend le texte de la constitution, qu'on l'aborde avec des ciseaux et l'on se dit « magnifique car on pourrait alors retirer des pouvoirs importants à un président envahissant ! », eh bien très vite, les ciseaux rouillent ! Tout bien considéré, il n'a pas énormément de pouvoirs que l'on puisse lui soustraire : on pourrait lui retirer le pouvoir de dissolution, encore que tous ne le fassent pas (n'est-ce pas Bastien François !) ; on pourrait lui retirer le pouvoir de négocier et ratifier les traités internationaux soit, mais qu'est-ce que cela change ? Il n'a pas non plus le pouvoir de conduire la politique de la nation, il n'empêche qu'il a toujours bénéficié de la subordination du premier ministre pour que celui-ci mette à sa disposition les pouvoirs qui sont les siens. Si donc, sa légitimité demeure intacte, il continuera quoi qu'il soit écrit dans la constitution, à faire faire par le premier ministre, car il aura les moyens de le lui imposer, tout ce qu'il aura décidé.

J'en veux pour preuve -et Bastien François me pardonnera de le mettre en cause ainsi mais c'est une controverse que nous avons entre nous depuis la parution de son ouvrage avec Arnaud Montebourg- qu'il y a un article 9 de leur projet de constitution de la VI^{ème} République, qui dispose que le président de la République doit choisir le premier ministre en tenant compte du résultat des

Les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République

élections législatives. Mais quel président de la V^{ème} République a jamais fait autrement ? Bien évidemment il a toujours choisi le premier ministre en tenant compte du résultat des élections législatives ! Simplement quand il a une majorité qui lui est favorable, il désigne le premier ministre de son choix et, en fait, il assujettit celui-ci à sa volonté. Quand il est face à une majorité hostile, de toute façon il n'a pas le choix, il désigne le chef du camp qui a remporté les élections législatives. Mais cela ne changerait rien ! Cet article est symptomatique de l'impossibilité qu'il y a, me semble-t-il, à ériger un régime primo-ministériel en maintenant l'élection du président au suffrage universel direct.

Certes, on opposera les exemples de l'Autriche, du Portugal, de l'Islande... Soit ! Sauf que ces Etats n'ont pas vécu près de cinquante ans de cinquième République. C'est là une réalité que l'on ne peut pas contester, que l'on ne peut pas effacer ! Et si leurs systèmes ont évolué dans des sens très différents du nôtre, ce fut pour des raisons tenant à des traditions elles-mêmes différentes ou à des situations politiques particulières et non à l'écriture de leur loi fondamentale. Donc, il ne dépend pas de l'art rédactionnel constitutionnel, même porté à son degré de sophistication le plus élevé, de parvenir, en conservant l'élection présidentielle au suffrage universel direct, à introduire un régime primo-ministériel.

Reste alors l'autre possibilité. Introduire un tel régime, en supprimant l'élection présidentielle au suffrage universel direct. C'est ce que j'appelais « ne pas se couper la tête ! », car le faire ne serait pas mortel.

II - Ne pas se couper la tête

Oui le canard pourrait continuer d'avancer, par delà le numéro de la République, sans être décapité, s'il n'y avait plus de président de la République. Mais immédiatement se pose alors la question du « comment » ? Comment fait-on pour supprimer l'élection présidentielle au suffrage universel direct ?

Ma réponse à cela est assez simple ! Nous ne le pourrons pas, nous les professeurs de droit, d'autres ne le pourront pas, je pense aux politiques. Tous, nous n'en aurons jamais le ressort, la capacité, la volonté. Le constituant je pense, en tout cas pas à terme prévisible, ne sera jamais mû par la pulsion de revenir sur les actuels articles 6 et 7 de la constitution du 4 octobre 1958. En revanche, les Français le peuvent et je n'exclue pas qu'ils le fassent.

Ma préférence eût été que cela vînt *d'une initiative des politiques* eux-mêmes, mais hélas, j'ai appris à ne plus me faire trop d'illusions sur leur capacité d'initiative. Je pense par exemple que si Lionel Jospin ne s'était pas présenté à l'élection présidentielle de 2002, il aurait pu, sans changer une virgule du texte de 1958, ouvrir la voie à la VI^{ème} République, avec un discours extrêmement simple, consistant à dire que les véritables élections, celles qui attribuent le pouvoir dans ce système sont les élections législatives ! Et d'ajouter qu'à l'élection présidentielle il ne s'agit de désigner qu'un chef d'Etat aux fonctions essentiellement protocolaires et éventuellement arbitrales, et que, par voie de

Guy Carcassonne

conséquences, il importe peu de savoir qui est élu, pourvu qu'il soit digne et présentable ! Vous l'aurez compris, c'est la voie portugaise. C'est ce qui s'est produit au Portugal et a réussi au-delà de toutes les espérances. Simplement ceci suppose de la part des acteurs politiques, des partis politiques et des candidats virtuels à l'élection présidentielle, un niveau de renoncement de soi-même dont il serait audacieux de parier sur l'existence.

Donc ne reste que la solution *des Français eux-mêmes*. Comment ? Eh bien, hélas, par des moyens redoutables ! Ce sont les Français qui peuvent tuer l'élection présidentielle, par exemple, en décidant le 22 avril 2007 de désigner pour le second tour Jean-Marie Le Pen et Olivier Besancenot. Là au moins on peut raisonnablement supposer que l'élection présidentielle serait morte ! Il est possible d'espérer qu'immédiatement les grandes formations parlementaires auraient le bon réflexe (qui serait néanmoins très difficile à faire adopter dans une telle hypothèse), consistant à appeler à l'abstention. Elles pourraient dire qu'il importe peu, désormais, de savoir celui qui est élu : quel qu'il soit, élu avec très peu de voix, il sera totalement délégitimé ! Par voie de conséquence, c'est aux élections législatives que le pouvoir sera attribué. Là, nous aurions exactement la vraie VI^{ème} République et plus précisément la VI^{ème} République dans sa version « primo-ministérielle », sans qu'il y ait lieu à changer une virgule de la constitution. A l'instant où le président de la République perd sa légitimité, il perd tous les moyens sans exceptions, qui lui permettent de peser effectivement sur la vie politique nationale. Et si le président de la République élu dans ces conditions prétendait sortir de l'Élysée, eh bien un premier ministre, avec la complicité du peuple, n'aurait aucune difficulté à le cantonner dans son palais comme dans une résidence surveillée. Le président de la République pourrait dire qu'il souhaite aller faire un voyage à l'étranger, à quoi le premier ministre pourrait lui répondre : « Mais Monsieur le président, allez-y donc ! J'espère seulement que vous avez de l'argent sur votre compte car nous on ne va pas vous donner de budget ! ». Comme cela, on pourrait enfermer un président de la République dans son palais élyséen, un président de la République par hypothèse délégitimé dès son élection, ce qui évidemment ne serait pas très difficile.

L'autre version, moins violente, hélas, plus plausible hélas, c'est celle d'un second tour de 2007, cette fois-ci le 6 mai 2007, qui de nouveau opposerait Jean-Marie Le Pen à n'importe lequel de ses adversaires. Je pense en effet que tout ce qui se passe d'une manière générale et spécialement en ce moment¹ contribue à renforcer ce dernier d'abord et avant tout. Or, il est vrai qu'aucune leçon n'a été tirée de ce scrutin de 2002, mais que, sans doute, si le mécanisme de 2002 se reproduisait en 2007, même ceux qui ne peuvent pas ou ne veulent pas tirer des leçons, seraient bien obligés de finir par le faire. En d'autres termes, je pense que l'on aurait beaucoup moins de mansuétude à l'égard d'un président, ou d'une présidente, quel qu'il ou elle soit, élu en 2007 dans un face à face avec Jean-Marie Le Pen que l'on en eut « coupablement » à l'égard de celui qui a réuni 82 % des suffrages il y a quatre

¹ Avril 2006.

Les nécessités d'un passage à la VI^{ème} République

ans. Donc, oui les Français ont les moyens d'endommager l'élection présidentielle à un point tel quelle perde l'essentiel de l'aura qui a été la sienne depuis 1965.

Le problème c'est, comme vous le voyez, que cela ne se fait pas à un coût faible ! Je ne suis pas comme Chateaubriand de ceux qui appellent les orages désirés, qui inscrivent le malheur de leur pays au rang de leurs espérances, et je trouve que ce serait extrêmement coûteux, que de passer par des seconds tours du type que j'évoquais à l'instant pour finir par avoir raison de cette élection présidentielle. En revanche, oui, je maintiens que la disparition de celle-ci est un préalable absolu à mes yeux à tout possible passage à la VI^{ème} République.

Dès lors, si l'on veut bien admettre -toutes choses qui sont bien évidemment soumises à discussion- premièrement qu'il faudrait supprimer l'élection présidentielle pour avoir la VI^{ème} République, deuxièmement que cette suppression ne pourrait intervenir que par un nouveau traumatisme politique, résultant d'un choix plutôt désespéré que porteur d'espoir fait par les Français, engendrant lui-même une crise inévitable, eh bien peut-être que le prix à payer pour cette VI^{ème} République apparaît alors comme extrêmement élevé.

Une fois encore, je n'ai aucune espèce de capacité divinatoire. Je mets simplement en garde contre ce qui risque de se produire, et au-delà j'en tiens toujours pour une vérité simple, une conviction simple : la meilleure des constitutions ne suffira jamais à faire le bonheur d'un peuple, mais une mauvaise peut suffire à son malheur. Or lorsque j'entends l'espèce d'anarchie de propositions, venant en particulier du monde politique, dans le domaine constitutionnel, il est vrai que je suis saisi d'inquiétude, que je me demande si telle ou telle réforme, que tel ou tel propose, ne risquerait pas d'être adoptée par mégarde et de suffire à mettre à bas un édifice certes brinquebalant occasionnellement mais quand même plutôt solide ! Bref l'aventurisme constitutionnel, je n'ai pas peur de le dire, m'effraie effectivement. Je crois qu'il en va du droit constitutionnel et de la constitution comme de bien d'autres disciplines. Il vaut mieux réfléchir avant d'agir et réfléchir beaucoup avant d'agir. Ce n'est hélas pas le cas de tous ceux qui prônent des solutions constitutionnelles susceptibles d'être ou paraissant miraculeuses ! Méfions-nous en donc, et une fois encore tentons de bâtir le front commun des réformistes sages, quitte à ce qu'ils soient plus ou moins ambitieux, plutôt que de se laisser entraîner sur celui de divisions artificielles.

VI^{ème} REPUBLIQUE ET « DEMOCRATIE REACTIVE »

par Henry Roussillon,
professeur agrégé de droit public
directeur du Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques (CERCP),
président de l'Université Toulouse 1-sciences sociales.

Rien n'est plus décevant que la manière dont certains articles et ouvrages récents, sauf exception¹ abordent les évolutions actuelles d'un régime politique² que l'on désigne du terme d'origine grecque, passablement ambigu, de « démocratie ». Il s'agit le plus souvent de simples dénonciations de la prétendue corruption des élites ou de pétitions idéologiques, pour ne pas dire « politiciennes », sensées inspirer tel ou tel responsable politique à bout d'arguments dans un débat électoral, éminemment français³, mais incapable d'aborder les problèmes réels du moment. Le pessimisme quant à l'avenir de la démocratie dans sa forme actuelle, et qui est la seule à avoir jamais fonctionné durablement, rappelons-le, débouche, le plus souvent, sur des projets mirobolants de VI^{ème} République⁴ conçus comme des arguments tactiques dans un débat politique qui les instrumentalise⁵. Nous axerons nos développements, bien entendu trop brefs, sur les fausses solutions aux problèmes de la « démocratie représentative » que constitue, en particulier, la « démocratie participative » et sur

¹ Ainsi Pierre ROSANVALLON, professeur au Collège de France, *La contre-démocratie : la politique à l'âge de la défiance*, Seuil, 2006.

² On préfère parfois utiliser, aujourd'hui, l'expression assez obscure de « système de gouvernance » qui n'est, en réalité, qu'une aide très imparfaite à la prise de décision... et qui fait la part trop belle à la société civile dont les tenants n'ont qu'une ambition, devenir membres de la société politique après quelques hésitations il est vrai, comme MM. Kouchner, José Bové, Nicolas Hulot sans parler des leaders éphémères de CNPT, par exemple.

³ On chercherait, en vain, l'équivalent dans les autres démocraties représentatives.

⁴ Emilie MARCOVICI, *La gauche et la VI^{ème} République*, préface H. ROUSSILLON, L'Harmattan 2006 ; H. ROUSSILLON, « Feu la VI^{ème} République ou la fin d'un mythe », *RFDC* 2002, p. 707.

⁵ Voir l'attitude très opportuniste d'Arnaud MONTEBOURG sur ce sujet, par exemple.

le développement de ce que nous nommerons la « démocratie réactive » et dont nous tenterons de présenter un éloge.

L'impossible démocratie directe⁶

On conviendra facilement que la réalité que recouvre le terme de démocratie est, malgré sa simplicité apparente⁷, « gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple »⁸, c'est-à-dire la démocratie « directe », n'a jamais existé pas plus à Athènes qu'en Suisse, pseudo « démocratie témoin » malgré ce qu'en a écrit avec admiration André Siegfried ; il ne s'agit même pas d'un idéal ou d'une simple utopie puisque l'un de ses plus ardents défenseur, Jean-Jacques Rousseau en personne, affirme dans le *Contrat social*, qu'un tel régime politique ne « pourrait convenir qu'à un peuple de dieux »⁹. Tout cela est trop connu pour mériter une nouvelle démonstration. La cause est entendue¹⁰. Il n'est donc même pas nécessaire de relever, par exemple, que l'élargissement du champ référendaire décidé dans la précipitation par la révision constitutionnelle du 4 août 1995, voulue par Jacques Chirac au début de son premier mandat présidentiel, comme réforme emblématique, n'a abouti à aucune utilisation¹¹ en plus de dix ans ! Ce qui en dit long sur la pertinence et l'intérêt d'une telle procédure dont on connaît les dérives démagogiques et populistes, pour ne rien dire de la tentation bonapartiste. On ne s'attardera pas, non plus, sur le taux de participation dérisoire lors de ces consultations, locales ou nationales (63 % d'abstentions au Portugal sur l'avortement, en février 2007), soit disant souhaitées par le peuple...

La crise du régime représentatif

Les auteurs à la mode font, alors, porter face à l'échec de la démocratie directe, leurs efforts sur la dénonciation et la critique de la seule forme de démocratie ayant jamais existé, depuis le XVIII^{ème} siècle au moins, « la démocratie représentative ». La tâche est aisée car cette dernière, comme toute

⁶ H. ROUSSILLON, « Le citoyen et le suffrage : le mythe de la démocratie directe. De la démocratie participative à la démocratie réactive », Presses de l'Université des sciences sociales-Toulouse 1, 2006, communication à un colloque sur la « Citoyenneté aujourd'hui » organisé à Dakar les 26-27 avril 2006 et auquel a participé le professeur Jean Gicquel avec tout le talent qu'on lui connaît ; sa communication : « La citoyenneté au regard de la constitution », p. 29.

⁷ Voir Norbert LENOIR, *La démocratie et son histoire*, PUF 2006 ; Luciano CANFORA, *La démocratie, histoire d'une idéologie*, Seuil 2006.

⁸ Formule attribuée au président Abraham Lincoln.

⁹ Ce qui prouve que J.J. ROUSSEAU n'avait qu'une connaissance très incomplète des mœurs politiques de l'Olympe !

¹⁰ Voir notre article « Contre le référendum », *Pouvoirs*, 1996, n° 77.

¹¹ Jean-Pierre DUPRAT, « Le référendum constitutionnel dans un système français dominé par une logique représentative », *RIDC*, 2006, p. 553.

VI^{ème} République et « démocratie réactive »

oeuvre humaine, souffre d'inévitables imperfections aussi bien des procédures que des êtres humains chargés de les faire fonctionner. Tous les maux de la société française viendraient de ce que les citoyens ne se reconnaîtraient pas¹², ou plus, dans les analyses, les déclarations et les décisions de leurs représentants¹³, qu'on serait à deux doigts de dénoncer comme « démo-traîtres » pour transposer une formule empruntée au vocabulaire marxiste ! Un tel pouvoir, national ou local¹⁴, mais aussi l'ensemble des représentants que sont aujourd'hui les « gouvernants » européens, d'où le vote « surprenant » et irresponsable des citoyens français au sujet du projet de constitution européenne¹⁵ visant à créer un régime représentatif pour l'Union européenne. La remise en question de la démocratie représentative, comme le montre Pierre Rosanvallon, a toutes les chances de déboucher, alors, sur la remise en question du pouvoir politique lui-même, accusé d'être incapable de fournir dans le cadre de la mondialisation-globalisation des solutions à des problèmes posés et traités dans le seul cadre national. Cette situation ne peut déboucher que sur une impasse pratique et conceptuelle et il n'est pas évident du tout que la solution « miracle » de la démocratie « participative » permette d'en sortir, au contraire, comme on va le voir.

La pseudo démocratie participative¹⁶

¹² Pascal PERRINEAU, directeur du CEVIPOF : « Seul un tiers de l'électorat est dans le « jeu politique » deux tiers sont défiant ou hors système », *Les Echos*, 4/12/2006, p. 15.

¹³ D'où l'idée chez certains hommes politiques de la nécessité d'une « rupture » politique, mais aussi institutionnelle.

¹⁴ L'échec des référendums locaux n'est plus à prouver. Sur ces derniers, voir Michel VERPEAUX, fascicule 520 du *JCA*, éditions 2007.

¹⁵ L'attitude négative des Néerlandais, lors du référendum sur le projet de constitution européenne, relève d'une logique complètement différente et opposée au cas français puisque favorable à un libéralisme intégral, ce qui montre le contre-sens énorme des anti-libéraux français conduits par José Bové.

¹⁶ Voir les très pertinentes remarques de Raymond BOUDON : *Renouveler la démocratie, éloge du sens commun*, Odile Jacob, 2006. Voir, aussi son interview (*Le Monde* 11 février 2007) : « On résoudra la crise politique française en réhabilitant les principes libéraux des Lumières : la séparation des pouvoirs, la démocratie représentative (sic)... Le changement viendra d'une pression de l'opinion publique sur les corps constitués et les corporations (c'est-à-dire ce que nous nommons la démocratie réactive qui n'a rien à voir avec une pseudo démocratie participative) » Alain MINC, *Les Echos*, 8 janvier 2007, p. 16, « La pensée unique est devenue populiste [...] Théoriser, comme le fait Ségolène Royal, la démocratie participative, est l'une des plus grandes inepties que j'ai jamais entendues. Prétendre qu'il n'y a pas de légitimité intellectuelle, que tous les citoyens sont des experts et que tout le monde est égal face aux enjeux majeurs, quelle absurdité ! »... Pour une critique venant d'un économiste et une dénonciation du suivisme participatif, voir les très bonnes remarques de Jean TIROLE, directeur scientifique de l'IDEI de Toulouse 1-sciences sociales et futur prix Nobel pour certains : « Nos autorités de régulation doivent rester indépendantes (ce qui n'est pas le cas dès lors que les seuls citoyens « participants » décident à la place des élus et des autorités indépendantes désignées par les élus) ; les décideurs non soumis à la sanction électorale ont plus de marge de manœuvre pour juger de questions aussi complexes que

Henry Roussillon

Sur les ruines, réelles ou simplement supposées, de la démocratie représentative le temps serait, enfin, venu d'édifier la « véritable » démocratie tant attendue par le citoyen, véritable « deus ex machina », « la démocratie participative ». Le mot est lâché. Ce fut l'un des leitmotiv de la candidate socialiste lors des élections présidentielles de 2007. L'ennui, nous allons le voir, c'est qu'un tel régime politique est, au mieux, d'une désarmante banalité, au pire, une caricature dangereuse de la démocratie elle-même.

Présenter la démocratie participative comme la grande trouvaille du XXI^{ème} siècle est d'une extrême banalité, au sens de tautologie sans aucun intérêt intellectuel, car on ne conçoit pas, évidemment, de démocratie, avec ou sans adjectif, autrement que comme un moyen d'assurer la « participation » des citoyens à la gestion de la « cité ». On peut seulement concéder que cette participation peut revêtir des modalités variables et sans doute perfectibles. Là s'arrête l'innovation et il n'y a aucun apport conceptuel. Tout régime politique, démocratique ou non, repose sur un mécanisme de représentation plus ou moins complexe.

Si on quitte le terrain conceptuel pour se situer sur celui des propositions pratiques, et en se limitant toujours aux formes démocratiques du pouvoir, on ne peut que constater qu'il s'agit de caricatures de la démocratie. Sans vouloir polémiquer, il est clair que les propositions d'une candidate à l'élection présidentielle de 2007 d'instaurer des « jurys populaires »¹⁷ tirés au sort pour contrôler, voire neutraliser semble-t-il, les élus, c'est-à-dire les représentants, alors qu'on prétend soi-même devenir « représentante » suprême a de quoi surprendre ; il faut bien admettre, malgré quelques références à de lointains précédents grecs voire à des expériences régionales marginales, que nous sortons là complètement de la logique démocratique ; il vaudrait mieux alors abandonner toute référence sérieuse à celle-ci et prôner un gouvernement de « droit divin »¹⁸ pour ne pas dire de pur « hasard ».

Autre proposition avancée par certains, la soit disant technique du « forum » tout aussi manipulée et manipulable que les « jurys » dits populaires ; elle ne constitue en rien une forme acceptable de participation démocratique dès lors que le régime politique conserverait tout de même le système de

l'énergie ou les taux d'intérêt ». Il note « l'allusion toujours renouvelée à l'abolition, en septembre 1981, de la peine de mort contre une opinion majoritairement favorable à son maintien montre combien cet acte de courage politique a marqué les esprits »... Attendre tout d'une pseudo volonté populaire se substituant à celle des représentants, sous couvert de participation, n'a rien de démocratique.

¹⁷ Le flou qui caractérise cette procédure ne peut que susciter l'inquiétude.

¹⁸ Le tirage au sort relève évidemment d'une logique de droit divin fort éloignée, dans une société laïque, de la conception moderne de la démocratie fondée sur l'élection par l'ensemble des citoyens égaux quant à leurs droits civiques et la défense des droits de l'homme. Pour le professeur Georges GURVITCH, « la démocratie ce n'est pas le règne du nombre, c'est le règne du droit » ! Ce n'est sûrement pas le règne du hasard et de la manipulation. Les milliers de débats participatifs, organisés par Ségolène Royal fin 2006 n'ont, d'ailleurs, débouché sur aucune proposition importante nouvelle qu'aurait oubliée le programme du PS et de ses alliés.

VI^{ème} République et « démocratie réactive »

l'élection par l'ensemble des citoyens. Les élus, c'est-à-dire les représentants, continueraient de détenir officiellement le pouvoir, mais nous verrions apparaître des « barons participatifs », par exemple au plan local¹⁹ choisis on ne sait trop par qui²⁰ ni comment. Comme le note Michel Godet, professeur au CNAM, « La démocratie participative se transforme vite en démagogie participative si les conditions d'indépendance, de compétence des expertises, de transparence et de pluralité ne sont pas respectées »²¹ et comment le seraient-ils sérieusement ? ou encore : « Sans apprentissage collectif, la prospective participative tourne à vide et en rond sur le présent. Le rêve consensuel des générations présentes est souvent un accord momentané pour que rien ne change et pour transmettre aux générations futures le fardeau de nos irresponsabilités collectives »²².

Le mythe de la « démocratie de l'internet »²³

Il y aurait beaucoup à dire, enfin, d'une technique invoquant une certaine modernité, la « démocratie de l'internet »²⁴. Nouvelle caricature de la démocratie s'il en est puisqu'elle rend

¹⁹ FAVILLA : « Supposons mise en place cette nouvelle démocratie représentative régionale. De ces multiples forums monte une collection hétéroclite de suggestions. Les unes auront été opportunément inspirées par l'appareil en place. D'autres amélioreront divers détails de la vie quotidienne, d'autres enfin alourdiront le trait sur des revendications catégorielles ou territoriales... Le danger sera de faire reculer un peu plus la fonction de synthèse à laquelle nos gouvernements ont précisément failli... Cette nouvelle pratique territoriale en viendra vite à inspirer à de nouveaux réformateurs un combat légitime contre le nouveau contrôle des pouvoirs par les barons régionaux (sic) ». « Les barons participatifs », *Les Echos*, 4-12-2006, p. 14.

²⁰ Notons, au passage, que le système des « primaires » pour choisir les candidats à une élection, imitation partielle d'un système américain souvent critiqué pour son coût exorbitant et ses dérives oligarchiques, a donné, en 2006, en France, des solutions qui étaient largement prévisibles, tant à droite qu'à gauche, car les appareils politiques avaient pour les deux principaux candidats, largement anticipé le résultat et il serait tout à fait abusif de parler de surprise avec la désignation de Ségolène Royal et de Nicolas Sarkozy. Une lourde machine très coûteuse, et inutile sauf en tant qu'opération médiatique, ce qui est assez dérisoire, voilà ce que sont en définitive les primaires telles que nous les avons connues en France en 2006.

²¹ Michel GODET, « Démocratie ou démagogie ? La multiplication des débats publics n'est pas toujours le signe d'une bonne gouvernance... », *Le Monde* 24 janvier 2007, p. 18.

²² Eric Besson, ancien député PS de la Drôme a écrit (*Le Monde*, 22-2-2007) : « La démocratie participative aboutit ainsi à ce paradoxe singulier : après l'envoi de notes, suggestions et propositions, le processus délibératif ne respecte pas les principes de base de la vieille démocratie : transparence des débats... » Le retour des « éléphants », à partir du 22 février 2007, montre bien l'échec total de la pseudo démocratie participative.

²³ Stefano RODOTA, *La démocratie électronique. De nouveaux concepts et expériences politiques*, Editions Apogée, 1999 ; Thierry VEDEL, « Le vote électronique », *Dictionnaire du vote*, PUF 2001, et « A l'heure de la démocratie.fr », *Le Monde*, 12 octobre 2006. Voir, aussi, le numéro spécial de la revue *Pouvoirs*, numéro 119, de novembre 2006 : « La démocratie sous contrôle médiatique ».

²⁴ A ne pas confondre, malgré les ressemblances, avec une variante qu'est la « démocratie des *media* ».

Henry Roussillon

improbable sinon impossible un véritable débat²⁵ avant la prise de décision et suppose une disponibilité des citoyens inimaginable dans le vécu d'une société des loisirs. Il n'est que d'assister à des réunions, soi-disant participatives, rassemblant au mieux, en dehors des périodes électorales quelques dizaines de personnes, faisant profession de « participants »²⁶, sinon de simples figurants pour les journaux télévisés du soir²⁷... La prolifération des sondages « en direct » n'aboutit qu'à des suggestions démagogiques prises sans véritable débat²⁸, cœur de toute démocratie qui se respecte ; on n'évoquera pas le risque évident d'un populisme²⁹, voire d'une « impolitique » pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon, qui refuse de s'avouer comme tel. Se faire élire au terme d'un processus long et coûteux pour revendiquer, sitôt élu, son incompétence à gouverner, et à défendre un programme, en attendant de connaître la volonté supposée du peuple voilà à quoi on en est réduit avec la démocratie participative et qui constitue un singulier mépris pour les citoyens-électeurs. Comme le remarque Madame Falque-Pierrotin : « Le Net peut préparer une prise de décision par un échange d'arguments, mais pas se substituer à la décision... Autrement dit, les tendances qui se forment sur la toile ne peuvent tenir lieu de consultation démocratique »(sic)³⁰.

La démocratie réactive³¹

On ne fera que mentionner, maintenant, la rengaine que l'on trouve dans le discours de certains élus qui pensent trouver une parade aux dangers ci-dessus évoqués dans la revendication d'un

²⁵ Les fameux « blogs » sont tout au plus des défouloirs relevant de la psychanalyse, des sortes de confessions publiques, souvent impudiques et ostentatoires, le sens du péché, ou de la faute, en moins.

²⁶ Que l'on songe à la situation choquante et paradoxale de certains partis condamnés à « brader » les cartes d'adhérents afin que ceux-ci puissent participer à la désignation de leur candidat tout en étant dispensés de tout ce qui fait l'activité d'un adhérent « à temps plein » et qui caractérise la participation, réunions publiques, actions militantes... Nous n'évoquerons pas non plus l'exemple de ce ministre, Olivier Stirn, payant des figurants pour « participer » à une réunion politique qu'il avait organisée.

²⁷ La contestation et les polémiques concernant certaines émissions de TV sensées donner la parole directement au public apparues lors de la campagne présidentielle de 2007 en disent long sur les dangers de telles émissions « populaires ».

²⁸ Eric DUPIN : « Si la démocratie est sommée de se réinventer, la dictature des opinions étouffe le débat public » ; « Le retour aux sources de la démocratie directe », *Enjeux*, décembre 2006, p. 112.

²⁹ Dans le même ordre d'idées voir les excellentes remarques de l'anthropologue Marc ABELES (EHESS) à l'occasion de la série d'émissions soit-disant « participatives » (« J'ai une question à vous poser » ; « A vous de juger » ; « Français votez pour moi »...) in *Libération*, 20 février 2007, p. 4 : « je n'ai pas le sentiment que poser des questions apporte grand chose à la démocratie... C'est la « démocratie des petits moi, je » : les gens posent leurs questions en fonction de leurs petits problèmes... C'est dangereux, ça vire au populisme... »

³⁰ *Le Monde* 12/10/2006.

³¹ Henry ROUSSILLON, « CPE : démocratie réactive ? », *Utl magazine*, juin 2006.

VI^{ème} République et « démocratie réactive »

accroissement des pouvoirs des organes parlementaires³² ; ils se retranchent, le plus souvent, derrière les exemples des pays anglo-saxons sur lesquels il y aurait beaucoup à dire. La gouvernance de ces pays est loin, en effet, de constituer un modèle ; on trouvera sans mal des exemples récents de son dysfonctionnement.

Si on renonce à chercher des instruments d'analyse ou des solutions à l'étranger pour comprendre la situation française actuelle de la démocratie il suffit de recourir à un concept encore peu répandu, celui de « démocratie réactive ». Il s'agit de mettre en évidence les limites de la démocratie représentative en montrant qu'un tel régime même lorsqu'il peut s'appuyer sur une très forte légitimité électorale et des compétences incontestables n'est cependant en rien assuré³³ de pouvoir réaliser son programme dès lors qu'il se trouve confronté à des « réactions » extrêmement fortes, et le plus souvent ponctuelles, s'appuyant sur la « rue » ou des groupements spontanés ; une telle situation s'est produite au printemps 2006, par exemple, à propos du « CPE ». Il s'agit là d'un scénario nouveau rendant inopérantes toutes les formules ci-dessus exposées de démocratie directe, participative ou représentative rénovée. Cette manifestation des citoyens sur un sujet particulier est originale car ponctuelle et éphémère ; elle échappe à tout encadrement par des procédures et ne remet pas en cause l'existence de représentants ni leurs pouvoirs, ce qui est fondamental pour la survie de la démocratie et constitue leur principale originalité. Elle rejette l'idée sous jacente à la démocratie participative venue de la philosophie « soixante-huitarde »³⁴ de co-gestion et, au-delà de la pensée de P.J. Proudhon dont on connaît les « succès » lors de leur application dans un pays comme l'ex-Yougoslavie. La démocratie réactive s'analyse, au contraire, comme une illustration de la philosophie libérale³⁵ et, ponctuellement, du phénomène des groupes de pression tout en échappant à une institutionnalisation. A ce titre, il s'agit d'une variante de la démocratie représentative classique dont elle constitue seulement un correctif ; elle est, par nature, l'antidémocratie participative et constitue, paradoxalement peut-être, aux yeux de certains, la véritable démocratie-citoyenne qui n'a nul besoin de siéger en permanence dans des groupes tirés au sort ou non.

³² Philippe MANIERE, directeur général de l'Institut Montaigne : « Redonnons des armes au Parlement », *Enjeux*, 2006, p. 136.

³³ Comme l'a montré l'affaire du « CPE », rejeté malgré une majorité UMP de plus des deux tiers au Parlement.

³⁴ L'application de la démocratie participative au sein même de la structure chargée de gérer la campagne présidentielle de Ségolène Royal s'est traduite par un échec en termes d'efficacité et, finalement son abandon par la candidate dans une déclaration à l'AFP du 18 février 2007 : « Il faut une équipe plus étoffée et mieux structurée, il faut qu'on sorte de l'autogestion (sic), il faut remettre de la hiérarchie (resic) ».

³⁵ Pour une réflexion originale, lire l'ouvrage de Monique CANTO-PERBER, ancienne directrice de l'Ecole normale supérieure et Nicolas TENZER, directeur de la revue *Le banquet : Faut-il sauver le libéralisme ?* Grasset, 2006.

Henry Roussillon

A ceux qui s'inquièteraient de la nature violente de ce genre de démocratie de la rue ; on fera remarquer, d'abord, qu'une certaine violence est inhérente à tout groupe social³⁶, fut-il « démocratique » ; ensuite, il est à noter que les manifestations de rues, les coordinations spontanées, les scénarios divers du type « opération don Quichotte » et les défilés de toutes natures derrière des bannières et les spectacles avec chansons en forme de « cantiques » et slogans psalmodiés reprenant les litanies des grands « saints laïques » du nouveau « paradis social » rappellent, à l'évidence, les grandes manifestations religieuses du XIX^{ème} siècle et visent à les remplacer à la manière d'un ersatz, et annoncent, d'une certaine manière, de nouvelles formes d'actions collectives, celles du XXI^{ème} siècle, qui se déroulent dans de nombreux pays du tiers monde marqués par le retour en force du religieux de masse, et donc de l'irrationnel, dans le débat politique.

Pour conclure, provisoirement, il est possible d'affirmer que démocratie participative et démocratie réactive constituent les deux formes de régime politique imaginées par Rousseau et Montesquieu autour du concept de séparation des pouvoirs. La démocratie participative se fonde sur la confusion des pouvoirs, au sens du *Contrat social*, car à quoi servirait de donner le dernier mot au peuple³⁷ contre des représentants condamnés à disparaître ou à survivre dans l'impuissance ? La démocratie participative n'est, en définitive, qu'un avatar de ce que l'on peut nommer la « démocratie absolue », avec tous ses dangers, et que Georges Burdeau désignerait de l'expression « démocratie gouvernante ». Une certaine dérive totalitaire³⁸, voire simplement populiste, n'est pas à exclure dans tous les cas, loin de là.

Au contraire, la démocratie « réactive » présuppose la séparation des pouvoirs³⁹ et constitue, à ce titre, une garantie pour le respect des droits fondamentaux tels que les conçoit l'article 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 24 août 1789. Cela ne signifie pas, pour autant, que l'on se trouve là en présence d'un système idéal. Encore convient-il de peser le pour et le contre.

Reste aux citoyens du XXI^{ème} siècle à inventer par une grande synthèse⁴⁰ un régime politique équilibrant les fameux « contre-pouvoirs »⁴¹ chers à Pierre Rosanvallon ou, mieux encore, une démocratie à l'échelle « humaine » telle que la conçoit Edgard Pisani : « la démocratie doit tendre vers son plein accomplissement : elle est débat et non mise à mort, elle est alternance et ignore toute lutte finale, elle est règle de droit pour la nation comme pour l'individu, elle est civilisation humaine trop

³⁶ Voir l'œuvre du philosophe René Girard.

³⁷ Que ce soit sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne ou un autre sujet...

³⁸ Cette dérive a été très bien dénoncée par Jacques ATTALI, auteur d'*Une brève histoire de l'avenir*, Fayard, 2006 ; article : « La démocratie à l'épreuve du futur », *Le Monde* 8 janvier 2007, p. 15 : « On voit même poindre des totalitarismes involontaires. Comme dans la bouche de Nicolas Hulot, certainement un démocrate sincère... »

³⁹ Ce qui n'est évidemment pas le cas, au contraire, avec la démocratie participative.

⁴⁰ Mais est-elle concevable et serait-elle opérationnelle ?

⁴¹ Voir Géraldine MUHLMANN, « Le gros mot de contre-pouvoir », in *Pouvoirs, op. cit.*, p. 55.

VI^{ème} République et « démocratie réactive »

humaine (sic) qui doit être administrée comme un être qui, de chute en chute est indéfiniment perfectible »⁴².

De toutes façons, si nouvelle démocratie il doit y avoir elle ne saurait en aucune manière être édifiée sur les « cadavres » des représentants quels qu'aient été leurs torts réels ou supposés et quelle que soit leur définition⁴³ !

Si VI^{ème} République il doit y avoir, ce qui est encore à prouver, ce ne pourra être que dans l'invention et la généralisation d'une démocratie représentative renouvelée qui pourra s'appeler « démocratie réactive » et nullement d'une pseudo « démocratie participative » !

Toulouse, le 22 février 2007

⁴² Edgard PISANI, ancien ministre et ancien président de l'Institut du monde arabe : « Qu'est-ce que la démocratie ? », *Le Monde*, 2 janvier 2007.

⁴³ Le professeur Dominique ROUSSEAU (*Droit du contentieux constitutionnel*, Domat, 2006) va jusqu'à considérer que les juges et, en particulier, les juges constitutionnels sont de véritables représentants, ce qui mérite discussion.

DEUXIEME PARTIE

QUELLE REGIME
POUR LA VI^{ème} REPUBLIQUE ?

LA VI^{ème} REPUBLIQUE ET LA NOTION DE « CONSTITUTION DEMOTIQUE »

par Stéphane Pierre-Caps,

1. Evocation de la notion de « V^{ème} République » : l'expression résulte d'usages et a l'avantage de montrer que la France n'est pas une République au sens étroit du terme, c'est-à-dire comportant seulement un chef d'Etat non héréditaire élu pour une certaine durée. C'est un régime qui prend place dans la continuité historique. Sous cet aspect, la V^{ème} République maintient le cadre libéral et démotique républicain de 1946, voire des trois Républiques antérieures : celui des principes démocratiques visés par le préambule, des droits de l'homme et de la souveraineté nationale (principe libéral) ; celui de la nation et de l'Etat républicain (principe démotique) au sens de la première rédaction de l'article 2 de la constitution, qui « avait amassé là comme une anthologie de la République dont les éléments avaient été empruntés, pour la plupart, [...] aux textes républicains antérieurs, constitutionnels ou législatifs [...]. Il y a un vaste fonds commun des quatre Républiques antérieures dont la V^{ème} entend conserver l'héritage et assumer les charges »¹.

Plus précisément, le régime politique de la V^{ème} République s'inscrit dans une dialectique de la rupture et de la continuité par rapport au droit constitutionnel français antérieur : rupture quant au statut du pouvoir politique et de ses organes, continuité quant aux droits et libertés évoqués par le préambule et à la conception du vouloir-vivre ensemble qu'ils induisent, mais, surtout, continuité, voire fidélité, quant aux valeurs de la République et à la conception de la nation et de la patrie qu'elles révèlent. Ainsi en va-t-il, par exemple, du principe de laïcité : introduit pour la première fois dans un texte constitutionnel en 1946, il s'identifie à l'Etat républicain dans un sens largement entendu, en ce qu'il participe de la promotion de la nation comme fondement de la société politique et, comme telle,

¹ Jean Portemer, *La souveraineté, Commentaires sur la constitution*, 1959, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, vol. IV, 2001, p. 215.

d'une certaine conception de la vie en commun. En cette deuxième acception, plus politique, la laïcité participe des valeurs unitaires qui structurent la nation.

2. Poser la question de la VI^{ème} République amène donc à situer celle-ci par rapport à cette dialectique de la rupture et de la continuité induite par la V^{ème}. L'on comprend alors bien que cette question n'a de sens que si l'on s'inscrit par là même dans une logique de rupture quant à la conception du pouvoir politique portée par la V^{ème} République. Mais qu'en est-il précisément de la République elle-même ? Si l'évocation de la notion de République et de ses valeurs excède le cadre de la présente communication², la fidélité de la V^{ème} République à la tradition républicaine ne se comprend que par référence à l'un des thèmes majeurs de la pensée politique et constitutionnelle gaulliste : il s'agit de la proclamation de l'unité nationale. Selon cette thématique, depuis des siècles, la seule réalité politique qui compte est celle de l'Etat-nation, c'est-à-dire la nation avec sa forme juridique que représente l'Etat. Par-delà les clivages idéologiques ou sociaux, l'Etat-nation assure l'unité de la communauté humaine qui vit en son sein. C'est la raison pour laquelle l'Etat-nation tend aussi à préserver l'unité nationale contre toutes les formes d'internationalisme. La V^{ème} République est demeurée irréductiblement fidèle à cette conception, qu'exprime aujourd'hui le concept juridique de peuple français.

3. Le « *principe d'unicité du peuple français, dont aucune section ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté nationale* » et qui a « valeur constitutionnelle » est ainsi affirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 15 juin 1999, *charte européenne des langues régionales ou minoritaires*³. Le juge constitutionnel en a déduit l'impossibilité de reconnaître « des droits collectifs à quelque groupe que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ». Auparavant, dans sa décision du 9 mai 1991⁴, il avait rappelé que « la référence faite au « peuple français » [par les préambules des constitutions de 1946 et 1958] figure d'ailleurs depuis deux siècles dans de nombreux textes constitutionnels ; qu'ainsi le concept juridique de « peuple français » a valeur constitutionnelle ».

En ce sens, le concept de peuple apparaît comme la résultante d'une société politique unifiée et homogène de citoyens. Cette définition forme, à n'en pas douter, le *credo* de la tradition constitutionnelle et républicaine française qui, de ce fait, se singularise par l'institutionnalisation de la nation et de ses pouvoirs. Et, puisque la constitution devient alors l'expression de la volonté de la

² La notion de République renvoie, en effet, aux valeurs et qualités de la République telles qu'évoquées par les articles liminaires de la constitution de 1958, mais aussi au patrimoine républicain antérieur dans son ensemble.

³ N° 99-412 DC, *Rec.*, p. 71.

⁴ N° 91-290 DC, *JO*, 14 mai 1991, p. 6350-6354.

La VI^{ème} République et la notion de « constitution démotique »

nation, l'on comprend mieux pourquoi cette tradition constitutionnelle et républicaine française aboutit à faire du concept de peuple français un concept juridique unitaire de valeur constitutionnelle.

4. Mais si l'on retrouve bien dans les deux décisions précitées du Conseil constitutionnel, plus particulièrement dans celle du 9 mai 1991, la fidélité à cette tradition républicaine, il y a aussi autre chose. La constitutionnalisation du concept de peuple français ne renvoie pas seulement au titulaire de la souveraineté. Elle exprime aussi la réponse apportée par le juge constitutionnel à la question de l'identité d'une société politique nationale, la République française, ébranlée dans la conscience de soi par des mouvements centrifuges. Dans ses deux décisions, en effet, le Conseil constitutionnel se sera refusé à faire du peuple français une unité composée : d'un peuple corse dans le premier cas, de minorités linguistiques, dans l'autre.

Ce faisant, le juge constitutionnel posait aussi une problématique que j'ai proposé d'appeler « constitution démotique », qu'il convient d'abord de préciser (I) avant de la situer dans la perspective de la VI^{ème} République (II).

I - Problématique de la « constitution démotique »

5. Depuis que le doyen Maurice Hauriou a énoncé sa célèbre distinction de la *constitution politique* et de la *constitution sociale*, le droit constitutionnel s'attache à un double objet, comme un invariant : le statut du pouvoir dans l'Etat ; les droits et libertés fondamentaux et leur garantie juridictionnelle. Mais une constitution est aussi l'expression juridique d'une société déterminée et organisée en Etat. Certes, cela n'est pas nouveau et pourrait même relever du truisme, si l'on n'ajoutait aussitôt que là réside aussi un nouvel objet d'étude du droit constitutionnel contemporain : telle est la question du *démos*, ou de l'étude constitutionnelle du substrat humain de l'Etat.

6. En quoi cette question est-elle d'actualité ? Parce que le peuple n'est plus seulement la source de la constitution et de l'Etat (le peuple, organe premier du pouvoir politique), mais parce qu'il en est également devenu l'enjeu. C'est ce changement de perspective qui conduit au renouvellement de l'étude du lien entre constitution et peuple : la question du peuple à l'origine de la constitution a désormais cédé la place à celle du peuple juridiquement situé par la constitution. La première question relève de la problématique libérale, celle de la constitution démocratique (le pouvoir constituant du peuple) ; la seconde de la constitution démotique (le peuple défini par la constitution). Les deux questions ne sont ni séparées, ni opposées. Seulement et comme le constate Pierre Manent, l'idée de vouloir se gouverner soi-même est en train d'évoluer vers « l'idée de vouloir être soi-même, s'affirmer soi-même »⁵. C'est dire que la constitution, aujourd'hui, n'apparaît plus seulement comme

⁵ P. MANENT, *Cours familier de philosophie politique*, Fayard, 2001, p. 95.

une technique libérale du gouvernement limité, mais aussi comme l'expression juridique « d'une société [en vue] de s'auto définir et de se démarquer des autres sociétés. La constitution sert en quelque sorte de « miroir » au *démos* qui l'institue, en « réfléchissant » ses caractéristiques propres, ou supposées telles »⁶. A partir de là, le concept constitutionnel de peuple ou de nation se dédouble : la démocratie, c'est la nation maîtresse de son gouvernement ; la démotique, c'est la nation maîtresse de son identité. Mais ce qui fait précisément problème aujourd'hui, ce n'est plus la question du *pouvoir* du peuple, mais bien celle de *l'existence* du peuple.

7. Ainsi entendue, la notion de « constitution démotique » pose la question de la juridicisation des cadres territoriaux et sociaux des sociétés humaines. Certes et comme il a déjà été constaté, le phénomène n'est pas nouveau. Mais ce qui est nouveau, c'est bien la mise en cause du lien constitution-démos, qu'il s'agisse de le contester (revendications de type identitaire, comme en Espagne ou en Belgique, lesquelles provoquent une véritable instabilité constitutionnelle) ; ou de le dépasser (cf. notion de « patriotisme constitutionnel » ; constitution européenne⁷, constitutions internationalisées).

8. Il ne s'agit pas de reléguer l'approche traditionnelle du droit constitutionnel comme sans objet au nom d'une conception cyclique, en vertu de laquelle l'approche démotique devrait phagocyter l'ensemble du débat constitutionnel. Mais l'on ne peut plus désormais ignorer cette problématique sous le prétexte qu'elle perturbe la conception classique du droit constitutionnel, axée sur l'analyse du statut du pouvoir et des droits et libertés des citoyens. Il s'agit tout simplement de constater que c'est la réalité constitutionnelle qui impose ici une mise à jour du droit constitutionnel. Car ce dernier se nourrit de strates successives en vue d'apporter des solutions aux problèmes posés à un moment donné dans les différentes sociétés politiques. Sous cet aspect, la « question démotique » participe de la problématique de l'adéquation du droit au fait, en ce qu'elle prend au sérieux ce que l'auteur de la constitution dit de lui-même au moment où il s'institue en Etat, de ce qu'il est, de ce qu'il veut devenir, bref, de la manière dont il envisage son destin collectif. Le droit constitutionnel est aujourd'hui sommé de répondre à la question suivante, dans la mesure où le droit est un excellent révélateur de la réalité sociale qu'il normativise : *qui sommes-nous et comment vivre ensemble ?*

⁶ M. VERVIN, « La question du droit constitutionnel démotique, une problématique actuelle », *Civitas Europa*, n° 9-10-2002, p. 147.

⁷ L'on tient là, aussi, l'un des enseignements du référendum négatif français du 29 mai 2005, dans la remise en cause de l'essence même du projet européen : « la version européenne de l'empire démocratique se signale par la radicalité avec laquelle elle détache la démocratie de tout peuple réel et construit un *kratos* sans *démos* », P. MANENT, *La raison des nations, réflexions sur la démocratie en Europe*, Gallimard, 2006, p. 16.

La VI^{ème} République et la notion de « constitution démotique »

9. Or, qui ne voit que la plupart des sociétés politiques contemporaines sont traversées par une crise du vouloir-vivre ensemble, sous le triple effet de la revendication d'un statut constitutionnel objectivement différencié (*ensemble mais différents*), d'un statut constitutionnel privilégié (*ensemble mais certains mieux traités que d'autres*) et, enfin, d'un statut constitutionnel d'exclusion de l'Autre (*ensemble mais entre nous*) ?

La question de la VI^{ème} République ne saurait ignorer celle de son démos.

II - La VI^{ème} République et la question démotique

10. Comme le constate ainsi Castoriadis, le *qui sommes-nous* appelle une réponse sociale : « il y a une signification imaginaire de ce *nous*, signification indispensable pour que la collectivité existe »⁸.

En France, la « signification imaginaire de ce *nous* » tient tout entière, au plan constitutionnel, dans le concept juridique, indivisible et unitaire de « peuple français », composé de l'ensemble des citoyens de l'Etat sans aucune distinction. La jurisprudence constitutionnelle aura érigé cette « signification imaginaire » en un véritable dogme, qu'elle s'efforce de rendre intangible. Cette signification participe aussi de la conception libérale classique du pouvoir et des libertés qui informe le constitutionnalisme français.

11. Dans le même temps, l'on constate une emprise croissante du fait communautaire sur la société française, ce qui pose *ipso facto* la question de l'articulation de la République avec divers groupes qui entendent affirmer leur propre différence. Ce constat a été crûment formulé par un candidat à l'élection présidentielle de 2007 : « En vérité, et c'est bien là tout le problème, la France est devenue multiculturelle, multiethnique, multireligieuse... et on ne le lui a pas dit »⁹. Le concept traditionnel de « peuple français » se trouve ainsi confronté aux conséquences de l'immigration consécutive à la décolonisation de l'empire français. C'est dire que la question démotique se pose en droit public français : le « peuple français », dans sa signification juridique unitaire, est-il à même de rendre compte aujourd'hui d'un vouloir-vivre ensemble et d'une identité qui ont profondément évolué depuis une trentaine d'années ; peut-il supporter, dans sa signification traditionnelle, une éventuelle VI^{ème} République ? Or, cette question difficile est souvent traitée sur le mode, sinon de la prétérition, sûrement de l'amalgame.

12. Car il existe une profonde ambiguïté quant à la manière de poser la question : celle-ci tient tout entière dans un usage de mots dont la signification n'est pas vraiment maîtrisée. Ainsi en va-t-il du mot « communautarisme », à propos duquel s'est imposé un sens courant, voire vulgaire, assimilé à la

⁸ C. CASTORIADIS, *Une société à la dérive. Entretiens et débats 1974-1997*, Seuil, 2005, p. 114.

⁹ N. SARKOZY, *La République, les religions, l'espérance*, Cerf, 2004.

« reconnaissance de groupes culturels distincts au sein des Etats-nations »¹⁰. Ainsi entendu, le communautarisme devient synonyme de « multiculturalisme » et cette confusion dévoile alors d'autres ambiguïtés. Tel est particulièrement le cas de l'expression « discrimination positive », dont l'usage et la pratique se sont récemment développés dans notre pays dans le cadre de politiques territoriales différenciées, qui n'ont d'autre objet que de contourner « le refus proclamé de prendre en compte toute dimension « ethnique »¹¹. Ceci, alors même que l'« affirmative action », mal traduite en français par « discrimination positive », désigne aux Etats-Unis des « politiques impliquant l'usage de classifications ethniques »¹², à propos desquelles la Cour suprême développe une méfiance de plus en plus grande. L'on retrouve la même ambiguïté à propos de la notion de « quota », qui « prévoit un pourcentage à atteindre de membres des groupes désignés, sous peine de sanction automatique »¹³. L'on connaît la prévention du Conseil constitutionnel à son égard, dont on vient d'avoir encore une illustration avec la décision n° 2006-533 DC du 16 mars 2006, *Loi relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes*, fondée, pour l'essentiel sur le principe d'égalité au sens de l'article 1^{er} de la constitution. Mais ce n'est pas tant le fondement juridique du raisonnement qui fait ici problème, incontestable du point de vue du droit positif, que son adéquation à la réalité sociale considérée, celle du *démos*.

13. Il existe, en effet, sur ce plan, une confusion entre les controverses politiques et juridiques sur le « communautarisme » et la question des discriminations en tant qu'enjeu d'action publique. Plus précisément, la récente nomination d'un « préfet musulman » témoigne d'une euphémisation du traitement des discriminations ethniques par la gestion de la diversité culturelle et religieuse : « Or, les gens ne sont pas forcément discriminés en raison de leur culture ou de leur religion »¹⁴, mais bien plutôt en raison de ce que la sociologie anglo-saxonne désigne par leur « ethnicité ». Cette posture n'est pas seulement dangereuse, en ce qu'elle risque de « conduire à une survalorisation d'ensembles fermés, telles des communautés ethniques ou religieuses exclusives »¹⁵ ; elle révèle aussi la difficulté pour le concept juridique de « peuple français » à exprimer une réalité sociale qui tend à se dérober à ses présupposés.

14. Mais il est aussi un autre terrain sur lequel se constate cette difficulté du droit constitutionnel français à rendre compte du substrat humain de l'Etat, c'est celui du rapport de la République à

¹⁰ J. LACROIX, « Comment peut-on être communautariste ? », *Le Monde*, 17 janvier 2006.

¹¹ D. SCHNAPPER, *La démocratie providentielle. Essai sur l'égalité contemporaine*, Gallimard, 2002, p. 202.

¹² D. SABBAGH, « Entretien », *Le Monde*, 26-27 février 2006.

¹³ D. SABBAGH, *id.*

¹⁴ D. SABBAGH, *id.*

¹⁵ J. LACROIX, « Comment peut-on être communautariste ? », *Le Monde*, 17 janvier 2006.

La VI^{ème} République et la notion de « constitution démotique »

l'histoire nationale. L'on a vu ainsi se multiplier, ces dernières années, ce que l'on a pu appeler les « lois mémorielles »¹⁶, en vertu desquelles, selon leur propos liminaire, « La République reconnaît » ce qu'elle estime être la réalité historique d'un fait déterminé, sans en tirer nécessairement des conséquences normatives (L. 10 mai 2001 tendant à la reconnaissance de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité ; L. 10 juillet 2000 instaurant une journée nationale à la mémoire des victimes des crimes racistes et antisémites de l'Etat français et d'hommage aux « justes » de France). Les « lois mémorielles » ont d'abord une signification morale, dans la mesure où elles ont « pour objectif la commémoration et la reconnaissance des difficultés d'un groupe humain donné ». En ce sens poursuivent-elles bien un objectif d'intérêt général : « inclure dans la communauté nationale des individus appartenant à des groupes qui ont connu un passé différent de celui de la majorité du peuple français ». Mais elles sont aussi profondément ambiguës, dans la mesure où elles tendent aussi à « satisfaire les revendications identitaires de tout groupement de citoyens français concernés »¹⁷. Il n'est donc pas indifférent de constater que le phénomène des « lois mémorielles » est concomitant à l'apparition du fait communautaire dans la société française. Sous cet aspect, les « lois mémorielles » contredisent l'unicité du concept constitutionnel de peuple français.

15. Cette contradiction est révélatrice du caractère pathologique qui traverse aujourd'hui le vouloir-vivre ensemble républicain. En se faisant ainsi historien, le législateur donne à voir une interprétation de l'histoire nationale à seule fin de fabriquer une mémoire collective nationale forcément arbitraire, mais dont l'objectif idéologique est évident : il tend à « permettre une instrumentalisation des événements du passé »¹⁸ en vue d'agir sur l'identité du groupe concerné. Les « lois mémorielles » illustrent ainsi la manière dont les pouvoirs publics entendent façonner le vouloir-vivre ensemble de la société politique.

16. Ces quelques exemples sont bien entendu loin d'épuiser la question démotique au sein du droit constitutionnel français contemporain. Que l'on songe, notamment à son aspect territorial (décentralisation). Mais ils tendent à montrer que le débat sur la VI^{ème} République resterait forcément très limité s'il demeurait dans le cadre classique de la démocratie constitutionnelle, celui du gouvernement limité et du libéralisme politique. Car l'Etat qui l'exprime « est fondé sur un modèle social simplificateur. La société est formée d'individus isolés sans spécifications, le pouvoir en émane par une procédure atomisée et arithmétique de représentation et de décision. Le cadre territorial et humain de l'action du pouvoir est supposé établi par les faits, il échappe très largement au droit, sauf

¹⁶ M. FRANGI, « Les « lois mémorielles » : de l'expression de la volonté générale au législateur historien », *RDP*, 2005, p. 241.

¹⁷ M. FRANGI, art. cit., respectivement p. 255 et 256.

¹⁸ M. FRANGI, art. cit.

pour les limites territoriales »¹⁹. Or, la réalité se trouve de plus en plus éloignée de ce schéma d'institution de la société par la constitution qui, du reste, repose sur une vision purement normative de la constitution.

17. C'est dans ce décalage que s'insère le danger communautariste. Seule la prise en compte de la critique contemporaine du libéralisme politique est susceptible de réduire ce décalage. Ainsi, pour les « communautariens » nord-américains et britanniques, faussement assimilés au communautarisme vulgaire, la théorie libérale contemporaine « ne tiendrait pas suffisamment compte de nos « valeurs partagées » pour la formation de nos identités et de nos jugements politiques »²⁰. C'est dans la perte du sentiment d'identification à l'Etat et, partant, du sens de l'intérêt général que résiderait la crise de légitimité des démocraties libérales. Or, toute communauté politique a besoin d'une identité collective, « au sens d'une forme dans laquelle les citoyens se reconnaissent comme appartenant à un même groupe ». L'universalisme libéral ne saurait occulter l'exigence d'intégration nationale et doit donc s'arrimer à une « histoire et une culture singulières »²¹, comme l'aura rappelé le référendum du 29 mai 2005.

Cela, Montesquieu l'avait déjà dit en son temps, comme quoi était-il peut-être davantage « communautarien » que libéral...

Quoi qu'il en soit, la VI^{ème} République à venir ne devrait pas occulter la question démotique.

¹⁹ F. BORELLA, « Réflexions sur la question constitutionnelle aujourd'hui », *Civitas Europa*, n° 5-2000, p. 11.

²⁰ J. LACROIX, « Comment peut-on être communautariste ? », *Le Monde*, 17 janvier 2006.

²¹ J. LACROIX, art. cit.

LA COHABITATION ET LA VI^{ème} REPUBLIQUE

par Marie-Anne Cohendet

Jusqu'à la dernière minute, nous n'étions pas certain que ce colloque pourrait avoir lieu, du fait de la crise du CPE. Or cette crise sociale et institutionnelle est à la fois une conséquence et une parfaite illustration des défauts de la V^{ème} République, donc des motifs qui nous incitent à envisager une VI^{ème} République.

On a vu en effet un président de la République promulguer une loi tout en exigeant qu'elle soit immédiatement modifiée et en exhortant le gouvernement de « prendre toutes les dispositions nécessaires pour que, en pratique, aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement l'ensemble de ces modifications »¹, donc de tout faire pour que cette loi organisant le contrat première embauche ne soit pas appliquée. Alors qu'il avait là une occasion rêvée d'exercer la mission d'arbitre qui lui est confiée par la constitution en demandant une nouvelle délibération de la loi, le président de la République a préféré ignorer les exigences constitutionnelles les plus élémentaires en affirmant que nul ne devait appliquer la loi qu'il promulguait. Ainsi, l'un des plus hauts responsables de l'Etat s'affranchit de l'obligation qui lui est faite par la constitution de veiller au respect de la constitution. Ainsi, il ordonne au gouvernement de ne pas appliquer la loi alors que ce dernier est tenu d'assurer l'exécution des lois. Et voilà que le président de l'Assemblée nationale applaudit des deux mains. Les plus hautes autorités de l'Etat n'hésitent pas à s'opposer à l'application des lois, en violation des principes les plus élémentaires du droit, du code civil et du code pénal dont l'article 432-I prévoit des sanctions pouvant aller jusqu'à dix ans de prison en cas d'entrave à la loi. Est-ce un retour à la prérogative royale de l'Ancien Régime ? On sait qu'aucun juge ne s'est reconnu la compétence de statuer sur la constitutionnalité de certains actes du chef de l'Etat (ceux qui sont considérés par le Conseil d'Etat comme des actes de gouvernement), pas même le Conseil constitutionnel. Ce dernier n'a pas non plus jugé bon de sanctionner le recours à un simple amendement pour introduire le CPE

¹ Allocution télévisée de J. Chirac le 31 mars 2006.

Marie-Anne Cohendet

dans la loi « sur l'égalité des chances »² et il a refusé de se prononcer sur la conventionalité douteuse du contrat première embauche³. Ainsi le peuple s'est vu imposer une loi non prévue dans le programme d'action gouvernemental, introduite subrepticement par voie d'amendement, sans concertation ni consultation du Conseil d'Etat, loi dont la conventionalité est douteuse, et qui avait suscité de très nombreuses et très vives protestations. Sûrs de leur impunité –au moins pour quelques mois, le temps que les citoyens soient distraits par le football- les gouvernants qui avaient mis fort longtemps à comprendre que le « stroboscope législatif »⁴ finirait par déclencher une réaction sociale grave, persistent à traiter par le mépris la constitution et l'indignation des citoyens. Les étrangers sont parfois surpris de l'aptitude des Français à protester par de grandes manifestations contre la politique gouvernementale. La raison fondamentale de ces pratiques ne réside pas seulement dans notre tempérament gaulois, mais surtout dans le fait que de telles crises ne pourraient tout simplement pas voir le jour si le fonctionnement des institutions était plus satisfaisant. Si les citoyens en sont réduits à descendre dans la rue lorsque les gouvernants n'ont que dédain pour leur volonté, c'est parce que nos institutions ne leur permettent pas de se faire entendre autrement. La crise du CPE a, une nouvelle fois, révélé les inconvénients majeurs d'un système politique dans lequel le président de la République dispose de pouvoirs très importants, en fait sinon en droit, alors qu'il demeure politiquement irresponsable, c'est-à-dire « indéboulonnable » durant tout son mandat. Au point que notre régime représentatif semble parfois se réduire à la signature d'un « chèque en blanc » au président une fois tous les cinq ans.

² Le Conseil constitutionnel a considéré que le gouvernement peut sans problème utiliser la voie de l'amendement pour introduire le CPE, renouvelant l'autorisation ainsi donnée au gouvernement de contourner par ce biais l'obligation qui lui est faite de consulter le Conseil d'Etat lorsqu'il adopte un projet de loi. Décision 535 DC, 8^{ème} considérant : « Le deuxième alinéa de l'article 39 n'impose la consultation du Conseil d'Etat et la délibération du Conseil des ministres que pour les projets de loi [...] et non pour les amendements ». Les requérants persistaient à s'opposer à une jurisprudence déjà rendue en ce sens, en soutenant que l'article 8 – portant CPE- de la loi dite « pour l'égalité des chances », n'aurait pas dû être introduit par un simple amendement mais aurait dû figurer dans le projet de loi en raison de « sa nature, sa portée, son ampleur ». L'obstination des requérants ne semble pas s'expliquer par leur ignorance, contrairement à ce que certain commentateur avait pu se croire autorisé à prétendre, mais plutôt par la conviction tout à fait fondée dans le caractère éminemment contestable de cette jurisprudence.

³ Il a considéré que la question de la violation alléguée de normes internationales (convention de l'OIT) ou communautaires (directive) par la loi ne relève pas de sa compétence, dès lors que la loi en question n'a pas pour objet de mettre en œuvre la directive invoquée. Considérants 27 et 28 de la même décision. En ce qui concerne la directive, une nouvelle évolution est à noter par rapport à la décision de principe Economie numérique du 10 juin 2004, en ce que la décision du 31 mars 2006 laisse entendre qu'une loi dont l'objet serait de transposer une directive peut être déclarée inconstitutionnelle du fait de son inconventionnalité si elle n'est pas compatible avec les objectifs fixés par cette directive.

⁴ Cf. E. DOCKES, « Le stroboscope législatif », *Droit social*, déc. 2005.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

On a longtemps allégué de l'originalité de nos institutions pour justifier une interprétation très présidentialiste de notre texte constitutionnel, interprétation discutable puisque ce dernier attribue au président des pouvoirs d'arbitre et non de chef de l'exécutif. On a cru que le seul fait que le président soit élu directement par le peuple suffisait à légitimer une interprétation présidentialiste de la constitution, transformant en particulier tous les pouvoirs présidentiels soumis à contreseing en des pouvoirs personnels ou pour le moins partagés avec le premier ministre contresignataire. Ainsi, le lien fondamental entre responsabilité et pouvoirs, dont il résulte que les pouvoirs présidentiels soumis à contreseing sont des pouvoirs formels du président et des pouvoirs réels du premier ministre (dès lors que seul ce dernier est politiquement responsable), a-t-il été perdu de vue. Parce qu'il serait inédit, « bâtard », intermédiaire entre le régime présidentiel et le régime parlementaire, notre régime échapperait à tous les principes d'interprétation du régime parlementaire. Le problème est que cette vision classique de la V^{ème} République ne résiste guère à l'analyse, et en particulier au droit comparé.

Les régimes dits « semi-présidentiels », que l'on préfère qualifier de parlementaires bireprésentatifs pour bien souligner qu'il s'agit d'une sous-catégorie de régimes parlementaires (dès lors que le gouvernement y est responsable devant le Parlement), sont aujourd'hui très répandus, et la France n'était certainement pas le premier régime de ce type. Sa « grand-mère indigne » était la République de Weimar. Actuellement, parmi les vingt-cinq pays de l'U.E., vingt-quatre ont un régime parlementaire. Et parmi ces vingt-quatre régimes parlementaires, neuf dont la France ont un régime parlementaire bireprésentatif, c'est-à-dire un régime parlementaire *-i.e.* où le gouvernement est responsable devant le Parlement- dans lequel le président est élu directement par les citoyens⁵. Or, dans tous les régimes qui appartiennent à la même famille que le nôtre (les régimes parlementaires bireprésentatifs) c'est le premier ministre qui dirige la politique nationale et non pas le président⁶. La pratique française –c'est-à-dire le système politique français⁷-, ne se conforme à la norme que durant les périodes de cohabitation. L'originalité française au sein de l'U.E. ne réside donc pas dans le fait que le président y soit élu directement par le peuple, mais dans le fait que, en dehors des périodes de cohabitation, ce soit lui, et non le premier ministre, qui dirige la politique de la nation.

⁵ Sur ces notions cf. M.-A. COHENDET, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 3^{ème} éd. 2006 et « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », *Mélanges M. Troper*, Economica 2006, p. 299 à 314. Après l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'U.E. en 2007, il y aura 26 régimes parlementaires sur 27, et parmi ces 26, 11 régimes parlementaires bireprésentatifs.

⁶ La pratique est souvent un peu hésitante sur ce point durant les premières années de ces régimes, comme c'est encore un peu le cas dans certains pays d'Europe centrale et orientale, mais, dans les démocraties stabilisées, la pratique est ensuite toujours marquée par la direction de l'exécutif par le premier ministre, le président ayant des fonctions d'arbitre.

⁷ Par opposition au régime politique, que nous entendons au sens strict pour désigner l'organisation institutionnelle prévue par le texte constitutionnel.

Or cette originalité puise ses racines dans l'histoire. En France, nous n'avons jamais eu durablement un premier ministre qui dispose d'une légitimité et de pouvoirs à la mesure de sa responsabilité. Si, en dehors de la parenthèse fasciste de Vichy, notre premier ministre a toujours été politiquement responsable depuis 1875, il a presque toujours été privé, en droit ou en fait, de l'arme capitale qu'est le droit de dissolution et il n'a jamais bénéficié de la légitimité essentielle qui est celle de *leader* de la majorité. Ainsi, contrairement à ce qui a souvent été écrit, le vice fondamental des III^{ème} et IV^{ème} Républiques ne résidait pas dans l'impuissance du président mais au contraire, chronologiquement, dans la surpuissance du président. Car il a abusé du droit de dissolution au point de le discréditer et il s'est régulièrement attaché à ne pas nommer comme premier ministre le *leader* de la majorité parlementaire, afin que l'hôte de Matignon ne soit pas en mesure de le transformer totalement en reine d'Angleterre.

Le problème fondamental, dans notre histoire comme sous la V^{ème} République, est donc celui de l'équilibre entre légitimité, responsabilité et pouvoirs. Si nous devons modifier nos institutions voire changer de régime, c'est parce que cet équilibre n'a pas été trouvé, et il devra l'être dans la V^{ème} République modifiée ou dans la VI^{ème} République.

Or c'est justement parce que la cohabitation a imposé un large retour à l'équilibre entre légitimité, responsabilité et pouvoirs prévu par le texte de la constitution que l'on a pris conscience de l'importance de cet équilibre dans les institutions et que l'on a été conduit à s'interroger sur la nécessité d'un changement de régime. Si l'on souhaite appréhender toutes les relations entre une potentielle VI^{ème} République et la coexistence institutionnelle entre un président et une majorité parlementaire politiquement antagonistes⁸, il convient donc tout d'abord de souligner le rôle majeur qu'a joué la cohabitation dans l'avènement d'un débat sur la VI^{ème} République (I) et ensuite de s'interroger sur la manière dont la cohabitation pourrait se dérouler dans le nouveau régime, pour qu'il ne se heurte pas au même problème que le précédent (II).

I - La cohabitation, facteur déterminant du changement de régime

⁸ La cohabitation doit être définie ainsi de manière large, car elle peut concerner tous les types de régimes. Certains auteurs désignent seulement par là trois périodes de la V^{ème} République, ce qui est beaucoup trop restrictif (notamment en ce que cela ferme la porte d'une vision historique et comparatiste de ce problème et conduit à en avoir une vision beaucoup trop étroite, donc déformée). D'autres, notamment lorsqu'ils s'expriment en anglais, désignent par « cohabitation » seulement la coexistence institutionnelle entre un président et un premier ministre politiquement antagonistes et parlent de « incongruence » pour désigner l'antagonisme entre président et majorité parlementaire. Cette vision est trop restrictive et en outre déformatrice car elle néglige le fait que la coexistence entre président et premier ministre n'est alors que la conséquence logique de la confrontation entre un chef de l'Etat et une majorité parlementaire antagonistes et elle incite à oublier, tant d'un point de vue théorique que pratique, le fait que c'est bien entre la majorité parlementaire et le chef de l'Etat que se joue ce duel au sommet.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

En démontrant le caractère relatif et contingent de notre système présidentiel (A), la cohabitation a été le facteur déclenchant des interrogations récentes sur la nécessité d'un changement de régime (B).

A - Un changement de système révélateur de notre régime

Loin de générer une remise en cause de la V^{ème} République, comme on l'avait souvent annoncé, la cohabitation a simplement conduit à un changement de système politique, révélant par là même le caractère fondamentalement parlementaire de notre régime.

Si l'on refuse de considérer que la constitution se réduit à l'application du texte constitutionnel selon le bon plaisir des gouvernants, mais qu'elle est bien le texte constitutionnel adopté par le peuple et ayant pour raison d'être d'organiser en les limitant les pouvoirs des gouvernants, alors il convient de bien distinguer entre, d'une part, le *régime politique*, à savoir l'organisation institutionnelle prévue par le texte et, d'autre part, le *système politique*, à savoir la pratique institutionnelle.

Dans cette optique normativiste, on a pu constater que le régime politique de la V^{ème} République n'avait pas été modifié par les trois expériences de cohabitation, puisque le texte constitutionnel n'avait pas été révisé spécialement à cette occasion. Pour analyser plus précisément les causes et les conséquences de l'expérience qu'est la cohabitation, on a observé que l'interprétation d'une constitution, donc sa pratique –le système politique– résulte des interactions entre, d'une part, le texte constitutionnel –le régime politique–, et, d'autre part, un ensemble d'éléments extraconstitutionnels qui, seuls ou combinés, exercent une influence sur la pratique constitutionnelle, qu'on a qualifié de « système de variables déterminantes »⁹. Dans cette optique, la cohabitation est un élément majeur du système de variables déterminantes. En effet, les interactions entre le texte constitutionnel et ce nouveau contexte politique ont déterminé un changement de système politique, une nouvelle pratique, une nouvelle interprétation de la constitution.

Ainsi, le régime stable de la V^{ème} République peut-il fonctionner dans différents systèmes politiques, selon le contexte politique. Hors cohabitation, ce régime parlementaire bireprésentatif fonctionne dans un système politique présidentiel, c'est-à-dire marqué par la prééminence présidentielle sur les institutions. Durant les cohabitations, ce régime fonctionne dans un système de type parlementariste, donc dans lequel c'est bien le Parlement et non plus le président qui détermine la politique de la nation, *via* le gouvernement.

Comme en avaient convenu à la fois Mitterrand et V. Giscard d'Estaing en 1978 quand on pensait affronter la première cohabitation, dès lors que le président n'est plus le *leader* de la majorité politique du Parlement, le retour au texte de la constitution s'impose. « La constitution, rien que la constitution,

⁹ Cf. M.-A. COHENDET, *L'épreuve de la cohabitation (1986-1988)*, thèse, Lyon, 1991 ; *La cohabitation, leçons d'une expérience*, P.U.F., 1993 ; « La cohabitation », *Pouvoirs* n° 91, 1999 ; *Droit constitutionnel*, préc., et « La notion de système de variables déterminantes », *Mélanges Jean Gicquel*, à paraître.

toute la constitution », a rappelé Mitterrand, président en 1986 face à une majorité parlementaire de droite. Le choix du premier ministre lui est imposé par la majorité parlementaire sous la menace implicite d'une grève des premiers ministres.

Pour la première fois sous la V^{ème} République –au moins depuis 1962-, c'est réellement le premier ministre qui dirige l'action du gouvernement, et c'est ce dernier, et non plus le président, qui détermine et conduit la politique de la nation, conformément aux articles 20 et 21 de la constitution. On découvre que le président est, selon l'article 5 C, un arbitre, et non le chef de l'exécutif. Pour l'essentiel, on redécouvre la constitution de 1958, qui semblait enfouie sous un monceau de pratiques contraires au texte. La publication des travaux préparatoires de la constitution –près de trente ans après son adoption- conforte très nettement l'interprétation parlementariste du texte. On y découvre des affirmations que l'on n'aurait pas osé, quelques mois plus tôt, placer dans la bouche du général de Gaulle : le président « est un arbitre, il n'a pas à s'occuper de la conjoncture politique, et c'est la raison pour laquelle, entre autres, le premier ministre et le gouvernement n'ont pas à être responsables devant lui »¹⁰. Ni l'élection du président au suffrage universel direct ni les pratiques contraires dont on réalise alors qu'elles n'étaient pas coutumières mais seulement conventionnelles n'ont suffi à modifier la norme constitutionnelle¹¹. Dès lors que le fondement de la surpuissance présidentielle a disparu, à savoir la soumission de la majorité au président considéré comme le *leader* politique de la majorité, les conséquences de cette surpuissance disparaissent aussi, à savoir l'interprétation présidentialisante de la constitution.

Cependant, Mitterrand ayant une interprétation de la constitution beaucoup plus présidentialisante lorsqu'il siège à l'Élysée qu'à l'époque où il se rêvait à Matignon, il parvient à s'octroyer quelques prétendus droits de *veto*, en particulier sur la signature des ordonnances. Sous chacune des trois cohabitations, on observe quelques entorses à la lettre constitutionnelle, mais dont les conséquences pratiques sont minimales. Ces violations de la constitution, beaucoup plus rares qu'en dehors des périodes de cohabitation, sont cependant bien plus choquantes dès lors que le président ne bénéficie plus d'une légitimité de *leader* politique de la majorité. Cependant, une partie de la doctrine s'incline, voilant pudiquement l'imposture d'un habillage juridique : la constitution serait ce que le président dit qu'elle est. Loin de cette analyse existentialiste dite réaliste, on peut au contraire estimer qu'en s'appuyant sur de solides habitudes, le président a réussi à abuser de ses pouvoirs même dans ce contexte où il avait prétendu revenir à la lettre de la constitution. On a souvent reproché à la cohabitation de donner l'image d'un gouvernement de compromis et donc de favoriser la popularité

¹⁰ Déclaration devant le Comité consultatif constitutionnel, le 8 août 1958.

¹¹ Ce que l'on croyait pouvoir qualifier de « coutumes constitutionnelles » n'étaient au mieux que des conventions constitutionnelles, entendues comme des accords sur l'interprétation de la constitution qui ne sauraient prétendre avoir une quelconque valeur juridique, ne pouvant en aucun cas modifier le texte constitutionnel. Cf. P. Avril, *Les conventions de la constitution*, P.U.F., coll. Léviathan et notre thèse précitée.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

d'extrémistes du fait qu'ils deviendraient ainsi la seule alternance possible. En réalité, tant cette image que les rares blocages observés durant les cohabitations s'expliquent non pas par la cohabitation elle-même, mais par les abus du pouvoir présidentiel persistants durant chacune des trois cohabitations. Si la constitution avait été respectée à la lettre, l'image d'une cogestion n'aurait pas pu s'imposer et le président *leader* de l'opposition n'aurait pas été en mesure de bloquer ou de freiner la majorité parlementaire et le gouvernement.

Cependant ces entorses au texte sont restées l'exception, l'essentiel fut un retour à la constitution.

B - Un catalyseur des prises de conscience

C'est en 1986 puis à l'occasion de chaque cohabitation que l'on réalise bien des choses aujourd'hui évidentes, mais qui ne l'étaient pas du tout à l'époque.

Notre régime est parlementaire, nonobstant l'élection directe du président de la République. Certes, cette élection en fait un régime parlementaire un peu particulier et l'on se rend compte alors que dans tous les autres régimes parlementaires bireprésentatifs de l'U.E. –dits « semi-présidentiels »- c'est bien le gouvernement et non pas le président qui dirige la politique nationale, nonobstant la légitimité démocratique de ce dernier. C'est vraiment en 1986 que l'on prend pleinement conscience du caractère parlementaire de notre régime : c'est bien la majorité parlementaire qui choisit et contrôle le gouvernement et non plus le président¹².

Notre régime parlementaire n'est pas dualiste, comme on avait pu le croire en voyant les gouvernements se retirer à la demande du président, c'est un régime moniste, puisque la responsabilité du gouvernement devant le président n'est pas prévue par la constitution et que le président n'est plus en mesure d'imposer une interprétation extensive de ses pouvoirs. En période de coexistence, il est totalement exclu que le président prétende s'arroger le droit de révoquer les membres du gouvernement.

La survie de nos institutions ne repose pas sur la soumission de la majorité parlementaire au président de la République. On est alors tout étonné en voyant que la soumission du Parlement et du gouvernement au président est contingente, qu'elle n'a rien de nécessaire.

¹² Rappelons qu'au début de la V^{ème} République la doctrine soulignait évidemment unanimement ce caractère parlementaire du régime, mais c'est surtout à partir de 1962 que la qualification de « régime semi-présidentiel » a donné l'illusion que notre régime n'était plus parlementaire, alors même que M. Duverger notait dans son manuel que ces régimes sont bien des régimes parlementaires dès lors que le gouvernement y est responsable devant le Parlement. Sur le plan politique, de nombreuses déclarations de l'opposition à l'Assemblée, et même parfois dans les rangs de la majorité, dénonçaient les inconvénients d'une interprétation présidentialisante de la constitution. Mais elles devinrent plus rares lorsque, progressivement, la gauche se rallia à la V^{ème} République (v. O. DUHAMEL, thèse), et il faut ensuite surtout attendre la cohabitation pour que l'on dénonce à nouveau les vices d'une pratique présidentialisante.

Marie-Anne Cohendet

On se souvient que chacune des élections législatives jusque-là avait été l'occasion d'un chantage présidentiel : la majorité parlementaire doit être du même bord que le président, sans quoi notre régime sombrera dans la crise, le chaos, l'instabilité, le règne des partis et de la division. Ce sera le retour à la IV^{ème} République.

Ces tristes augures sont un peu ridiculisés. Globalement, nos institutions ont fort bien fonctionné. Le gouvernement a pratiquement toujours pu conduire la politique de la nation comme il l'entendait. Quelques accrochages ont eu lieu, mais aucune véritable crise de régime. Nous avons découvert qu'un régime parlementaire peut parfaitement fonctionner en France. Loin de générer l'instabilité gouvernementale, la cohabitation a permis de battre un record de stabilité –entre 1997 et 2002-. Alors même que la majorité était plurielle, le Parlement qui découvrait l'étendue de ses pouvoirs pouvait travailler efficacement. Il n'est donc pas nécessaire que le président domine tous les pouvoirs pour que la France soit gouvernée efficacement. Ce truisme fait alors figure de surprise.

Les constitutionnalistes observent alors que l'interprétation présidentialiste n'était pas coutumière, elle était tout au plus conventionnelle.

La cohabitation a été une parfaite démonstration de la relativité de l'effectivité de notre constitution en fonction du contexte politique. La constitution n'a pas changé, le régime est fixe, mais son interprétation peut être présidentialiste ou parlementariste au gré des cohabitations. Ainsi, la cohabitation a permis de renforcer l'effectivité de notre constitution. En retrouvant la lettre de notre constitution, on réalise que, loin d'être ambiguë et obscure comme on l'avait souvent prétendu, dans une vision par trop bonapartiste¹³, cette constitution est parfaitement claire et cohérente, et qu'elle prévoit un équilibre beaucoup plus satisfaisant que celui qui résulte de la pratique présidentialiste entre légitimité, responsabilité et pouvoirs. Selon le texte, le président est un arbitre, même s'il est élu par le peuple. C'est une légitimité d'arbitre qui doit être la sienne et non une légitimité de chef de l'exécutif, parce qu'il reste irresponsable en ce sens qu'il est irrévocable pour motifs politiques en cours de mandat. Etant irresponsable, il ne peut disposer en principe que de pouvoirs formels car soumis à contreseing, et ses pouvoirs dispensés de contreseing ne sont guère que des pouvoirs de faire appel à un autre pouvoir, le peuple, le Parlement ou le juge constitutionnel (à l'exception de l'article 16)¹⁴.

Ces fluctuations dans l'effectivité de la constitution posent problème au regard des principes démocratiques. En effet, d'une part, elles montrent que les gouvernants peuvent prendre des libertés avec la norme constitutionnelle par laquelle le peuple avait cru pouvoir entraver leur action. D'autre part, elles génèrent des déséquilibres entre les pouvoirs, puisque la pratique présidentialiste conduit à une structure pyramidale des institutions, dès lors que le président domine le gouvernement et le

¹³ On se souvient que pour Napoléon Bonaparte, « Une constitution doit être courte et obscure ».

¹⁴ Comme l'avait très clairement souligné Michel Debré dans son discours de présentation du projet de constitution au Conseil d'Etat le 27 août 1958.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

Parlement, et un déséquilibre au sein de l'institution présidentielle, le président ayant parfois beaucoup de pouvoirs alors qu'il demeure irresponsable.

De telles fluctuations sont-elles normales dans ce type de régime ? Parmi les régimes parlementaires bireprésentatifs de l'U.E., la France est le seul dans lequel la cohabitation génère un changement de système politique. Partout ailleurs, qu'il y ait cohabitation ou non, le système politique est constamment parlementariste. Cette épreuve nous oblige alors à mieux étudier les spécificités françaises. Nous avons constaté que l'originalité de nos institutions ne réside pas dans l'élection directe du président (c'est, somme toute, devenu assez commun dans les régimes parlementaires), mais dans l'existence d'une pratique présidentialiste hors cohabitation. C'est donc notre pratique la plus « normale » qui est en réalité la plus anormale. Or cette spécificité s'explique essentiellement par la combinaison de quatre éléments. Deux facteurs du régime politique, l'élection directe du président et le fait que nous ayons un droit de dissolution à la fois présidentiel et quasi-discrétionnaire, et deux facteurs du système de variables déterminantes : le scrutin majoritaire pour les élections parlementaires et les *habitus*¹⁵. En effet, le fait que les Français soient habitués à voir le président diriger la politique nationale, et non pas le premier ministre comme c'est le cas chez nos voisins, facilite, pour le président, une interprétation large de ses pouvoirs. Or il est en mesure de défendre cette interprétation contre une Assemblée qui se rebellerait puisqu'il pourrait la dissoudre, comme en 1962.

Ainsi, la cohabitation n'est évidemment pas une situation idéale, mais elle a au moins l'avantage de générer un rééquilibrage des institutions entre elles et entre les principes de légitimité, de responsabilité et de pouvoir, pour chacune des institutions. En renforçant l'effectivité de la constitution telle qu'elle a été adoptée par le peuple, elle est également plus satisfaisante du point de vue démocratique. Mais sommes-nous certains que les citoyens préfèrent soit une interprétation présidentialiste soit une interprétation parlementariste de la constitution ?

Pour ceux qui se réjouissent de ce rééquilibrage des pouvoirs, il serait souhaitable de réviser la constitution afin de garantir une lecture parlementariste du texte, comme chez nos voisins de l'U.E. Les expériences de cohabitation nous ayant permis de mieux comprendre quels facteurs déterminent une interprétation présidentialiste du texte, on pourrait agir sur ces éléments –en particulier le droit de dissolution- pour garantir l'effectivité d'une constitution plus démocratique.

Cependant, tout le monde ne partage pas ce point de vue. Nombreux sont les admirateurs de la pratique présidentialiste, de la toute puissance présidentielle. Pour eux, la cohabitation trahit ce qu'ils disent être l'esprit du général de Gaulle. Ce dernier aurait été singulièrement naïf ou machiavélique en soumettant au peuple un texte selon lequel il expliquait lui-même que le président est un arbitre,

¹⁵ Entendus ici comme étant les habitudes mentales relatives à la perception d'une institution, c'est-à-dire en particulier l'image que l'on se fait habituellement du rôle que doit jouer un organe de l'Etat, par exemple le président de la République ou le premier ministre.

alors qu'il entendait qu'il fût un chef tout puissant, comme il osa le prétendre dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964. Pour les amateurs de pratique présidentiale, la cohabitation est le pire des systèmes et il faut y mettre fin.

Certains d'entre eux souhaitent donc réviser la constitution pour qu'elle ne permette plus de remise en cause de la domination du président sur les autres institutions.

D'autres adeptes du système présidentiel estiment que l'adoption du quinquennat suffira en principe à garantir la soumission de la majorité parlementaire au président et donc à assurer la pérennité de la pratique présidentiale¹⁶.

En toute hypothèse, par les prises de conscience qu'elle a induites, la cohabitation a joué un rôle majeur pour stimuler les réflexions, que ce soit du point de vue du droit constitutionnel classique, de la théorie du droit, de la philosophie politique, ou d'un point de vue politique. Or bon nombre de ces analyses ont conduit leurs auteurs à des propositions de révision de la constitution. Cependant, la cohabitation pourrait aussi poser problème dans le nouveau régime ou pour le moins le nouvel aménagement du régime que l'on peut envisager.

II - L'écueil de la cohabitation dans une VI^{ème} République

L'influence potentielle d'une nouvelle cohabitation dans une VI^{ème} République dépendra surtout du type de régime choisi (A). Cependant, elle peut, au moins dans une certaine mesure, varier aussi en fonction d'autres éléments, en particulier du système de variables déterminantes (B).

A - Une influence dépendant surtout du type de régime

Parmi les propositions de révision de la constitution, on trouve un peu de tout. De manière assez paradoxale et amusante, certains amateurs de puissance présidentielle opteraient volontiers pour un régime présidentiel tandis que les critiques les plus déterminés de la pratique présidentiale proposent un régime fort ressemblant à la constitution actuelle. Enfin, l'arrogance française ne pouvant supporter l'idée de suivre un quelconque modèle, on observe l'émergence de propositions qui se veulent originales et sont parfois inquiétantes.

Les deux tiers du temps, les Etats-Unis connaissent une situation dite d'*incongruence* et que nous qualifions de *cohabitation*, parce que l'on entend ce terme au sens large pour bien souligner que le problème majeur est celui de la coexistence entre la majorité parlementaire et le chef de l'Etat, l'existence d'un gouvernement hostile au président n'étant que la conséquence logique de cette situation en régime parlementaire. En effet, le « gouvernement » n'étant responsable devant aucune des deux chambres, la cohabitation existe dès lors qu'il y a opposition entre le président et l'une ou

¹⁶ On sait cependant que le quinquennat ne saurait suffire à empêcher les cohabitations, même s'il en réduit la probabilité (hypothèses de dissolution en cours de mandat, de décès ou de démission du président).

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

l'autre ou les deux chambres du Parlement. Si nous adoptons ce type de régime, les cohabitations seraient donc beaucoup plus fréquentes.

Elles conduiraient à une fluctuation des systèmes beaucoup moins forte qu'actuellement. Elles ne se traduiraient plus, en effet, par le passage brusque d'un président tout puissant à un président pratiquement impuissant. Si nous optons pour un régime présidentiel, les pouvoirs du président seraient évidemment amoindris par rapport à ceux dont il dispose actuellement en fait hors cohabitation. Parce qu'il n'a pas le droit de dissolution, le président des Etats-Unis ne dispose jamais d'une majorité parlementaire soumise et disciplinée. Ainsi, notre président ne pourrait plus menacer le Parlement d'une dissolution d'autant plus redoutable qu'elle est combinée au scrutin majoritaire pour s'assurer la servilité du législateur. Il ne pourrait plus non plus lui dicter le contenu de ses lois¹⁷ et jusqu'à la procédure de leur adoption *via* le gouvernement, puisqu'il n'y aurait plus de gouvernement au sens strict et que l'exécutif n'aurait plus d'initiative législative ni les moyens de conduire la procédure législative à la baguette. Dans ce type de régime, la cohabitation pourrait avoir des incidences sur l'influence plus ou moins grande du président dans la détermination de la politique nationale, mais ces incidences seraient beaucoup moins grandes que dans le régime actuel.

En période de cohabitation, le président serait moins désarmé qu'il ne l'est actuellement chez nous. Même quand la majorité parlementaire appartient à un autre bord politique que le sien, le président des Etats-Unis peut arriver à exercer tout de même un certain pouvoir d'influence par la menace de son *veto* législatif.

Comme aux Etats-Unis, que l'on soit ou non en période de cohabitation, le président et les chambres du Parlement seraient plus constamment enclins à davantage de discussions, de compromis. Du moins dans toute la mesure où certains éléments du système de variables déterminantes ne feraient pas obstacle à cette logique, comme on le verra plus bas.

Si nous optons pour un régime parlementaire, l'incidence de la cohabitation serait très différente selon que l'on choisirait un régime parlementaire monoreprésentatif ou bireprésentatif¹⁸.

Dans les régimes parlementaires monoreprésentatifs, c'est-à-dire les régimes parlementaires classiques, dans lesquels le chef de l'Etat est soit un monarque –hypothèse peu probable en France–

¹⁷ Comme on l'a vu notamment lors de la crise du CPE.

¹⁸ Rappelons qu'un régime parlementaire (*i.e.* régime de distinction des fonctions dans lequel le gouvernement est responsable devant le Parlement) peut être monoreprésentatif ou bireprésentatif selon que, au sommet de l'Etat entre le législatif et l'exécutif, un seul ou deux organes sont élus directement ou quasi-directement par les citoyens. Lorsqu'il est monoreprésentatif, seuls les parlementaires sont directement désignés (en principe seulement dans la chambre basse, parfois dans les deux chambres). Lorsqu'il est bireprésentatif, les citoyens désignent en outre directement ou quasi-directement le chef de l'Etat (voire, exceptionnellement, le premier ministre). Un régime bireprésentatif peut être parlementaire, comme en France, ou non parlementaire, et l'on se trouve alors dans le régime présidentiel des Etats-Unis.

soit un président qui n'est pas élu au suffrage universel direct ou quasi-direct¹⁹, la cohabitation peut être très fréquente.

Mais elle ne pose guère de problème. Dès lors que la légitimité démocratique du chef de l'Etat est faible, il ne saurait prétendre diriger la politique nationale, comme les présidents de la III^{ème} République ont fini par le comprendre. Que la majorité parlementaire partage ou non ses vues, le président est seulement un arbitre dont les pouvoirs de quelque importance sont nécessairement tous soumis à contresens ou conditionnés. Si son rôle peut parfois n'être pas totalement nul, il reste très faible, quel que soit le contexte. Ce type de régime permettrait donc d'exclure le problème de la cohabitation. Certains objecteront que des problèmes de cohabitation ont conduit à des crises dans ce type de régime en France, en 1877 ou en 1924. Ce serait oublier que la démocratie étant désormais stabilisée en France –du moins on peut l'espérer– un président élu indirectement serait aujourd'hui contraint à un plus grand respect de la constitution, et que le droit de dissolution devrait évidemment appartenir au premier ministre pour qu'il soit enfin en mesure de structurer la majorité autour de lui et de se défendre contre elle. De Gaulle n'aurait pas pu violer la constitution comme il le fit pour transformer notre régime monoreprésentatif en régime bireprésentatif en 1962 s'il n'avait pu user librement du droit de dissolution (sans compter l'influence cumulée d'autres facteurs comme sa personnalité, sa légitimité historique et le contexte très particulier de l'époque). Si l'on opte pour ce type de régime, il conviendra de veiller à ce que le premier ministre responsable puisse aussi être légitime –le président étant tenu de désigner le *leader* de la majorité ou le premier ministre étant élu par le Parlement– et qu'il dispose du pouvoir essentiel de la dissolution, afin qu'aucune cohabitation ne dégénère en crise.

Dans les régimes parlementaires bireprésentatifs (dits « semi-présidentiels »), la cohabitation peut générer des changements de système politique brusques et importants. Pourtant, le droit comparé nous montre qu'au sein de l'U.E. la France est le seul, parmi ces régimes, qui connaisse une pratique tantôt présidentialisante et tantôt parlementariste. Nous avons constaté que c'est surtout la combinaison de quatre facteurs qui détermine cette originalité : élection directe du président, droit de dissolution confié au président et non pas au premier ministre, mode de scrutin majoritaire pour les élections législatives et habitudes présidentielles. Si l'on souhaite établir un régime dans lequel le président respecte les prérogatives arbitrales qui lui sont conférées par la constitution dans ce type de régime (cet arbitrage étant le plus souvent plus actif que dans les régimes monoreprésentatifs), le plus simple serait d'attribuer le droit de dissolution au premier ministre. L'action sur les autres facteurs est soit difficile soit contestable. En effet, si l'on renonce à l'élection directe du président, le régime devient

¹⁹ Le président est alors généralement élu par les Chambres, et pour veiller à ce qu'il soit bien un homme de consensus, on exige parfois une majorité renforcée, par exemple une majorité des 2/3. C'est actuellement le régime notamment de l'Allemagne, la Grèce ou l'Italie. Rappelons qu'en Grèce une cohabitation a conduit à une réduction des pouvoirs présidentiels.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

monoreprésentatif et l'on revient donc à l'hypothèse précédente, qui ne semble au demeurant pas clairement souhaitée par les français. Le mode de scrutin majoritaire à deux tours a l'avantage de favoriser la stabilité gouvernementale et de ne pas inciter aux alliances avec des partis extrémistes comme peut le faire un scrutin proportionnel. Enfin, il est difficile d'agir sur les habitudes et cela demande souvent un certain temps. Le droit de dissolution étant la cause majeure du déséquilibre présidentiel observé hors cohabitation, c'est à ce niveau qu'un rééquilibrage des institutions semble à la fois le plus facile et le plus efficace²⁰. Si ce pouvoir était transféré au premier ministre, les cohabitations pourraient se traduire par des variations de pouvoirs beaucoup moins importantes qu'elles ne le sont actuellement. Que l'on soit ou non dans une situation de cohabitation, le président serait un arbitre doté de pouvoirs non négligeables, mais il ne pourrait plus abuser de ses pouvoirs hors cohabitation. Les cohabitations ne seraient pas plus fréquentes qu'aujourd'hui, et elles seraient beaucoup moins périlleuses et douteuses quant au respect des principes démocratiques.

Enfin on pourrait opter pour d'autres formes de régimes. Il a par exemple été proposé de doter la France d'un premier ministre toujours responsable devant l'Assemblée, mais élu directement par les citoyens, au lieu que ce soit le président. Un régime de ce type ressemble un peu à celui que nous avons eu entre 1870 et 1875, lorsque Thiers était président –alors élu par les chambres– mais qu'il était responsable devant l'Assemblée. C'est surtout le régime qu'a connu Israël récemment durant quelques années, mais qui n'a pas bien fonctionné car les citoyens avaient le sentiment de voter utile pour désigner le premier ministre, alors ils dispersaient d'autant plus facilement leurs voix pour les élections législatives. De sorte que le premier ministre élu par le peuple n'était guère soutenu par le Parlement. Cependant, l'échec de ce type de régime en Israël est surtout dû au mode de scrutin de ce pays : une proportionnelle intégrale avec un seuil excessivement bas (1,5 %) et une seule circonscription pour l'ensemble du pays (ce qui accroît nettement les effets de la proportionnelle). Combiné à un scrutin majoritaire, ce type de régime pourrait peut-être convenir à la France et permettre un rééquilibrage entre légitimité, responsabilité et pouvoir. La cohabitation y serait alors très comparable à ce que l'on observe en régime parlementaire moniste, puisque le président serait peu légitime et toujours irresponsable donc peu puissant. Quant au premier ministre, il serait en principe nécessairement du même bord politique que la majorité puisqu'il serait responsable devant elle. Il resterait cependant l'hypothèse dans laquelle les citoyens éliraient en même temps un premier ministre d'un bord et des parlementaires majoritairement d'un bord opposé. Hypothèse très improbable mais qui pourrait générer des problèmes particulièrement délicats. En principe, les

²⁰ Notons que dans la VI^{ème} République envisagée par Bastien François et Arnaud Montebourg, le droit de dissolution appartiendrait au premier ministre, cependant le président conserverait aussi la faculté d'y recourir. S'il est certain que ce droit doit appartenir au premier ministre si l'on veut enfin équilibrer nos institutions, la question de savoir s'il faut préserver ce droit au profit du président est beaucoup plus délicate et incertaine. Elle dépend du rôle que l'on entend lui faire jouer, car ce droit est une arme majeure.

Marie-Anne Cohendet

parlementaires devraient renverser le premier ministre systématiquement jusqu'à ce que les citoyens en élisent un qui soit du même bord politique que la majorité de l'Assemblée.

On a vu aussi émerger un projet plus surprenant. Pour son auteur, il s'agirait de renforcer la puissance présidentielle et de réduire l'influence du gouvernement, voire de supprimer sa responsabilité. Ce régime ne serait donc plus parlementaire et pourtant le président serait apparemment toujours doté du droit de dissolution. Il viserait donc à aggraver le déséquilibre de nos institutions en faveur du président. Plus aucun pouvoir n'étant en mesure de limiter les pouvoirs présidentiels et d'en empêcher les abus, ce régime appartiendrait, à n'en pas douter, à la famille des régimes autoritaires. On peut espérer que les déclarations succinctes de N. Sarkozy faites en ce sens en janvier 2006 n'étaient pas sérieuses et ne seront pas reprises.

Dans un tel régime, la question de la cohabitation ne poserait *a priori* guère de problème, comme dans tous les régimes autoritaires, car il ne pourrait pas réellement y avoir d'opposition entre le chef de l'Etat et le Parlement dès lors que ce dernier serait à la merci du premier (par la dissolution) et qu'il serait totalement dépourvu de moyens de se défendre contre lui (du fait de l'absence de responsabilité du gouvernement devant le Parlement).

Cependant, si le peuple choisissait d'élire une majorité parlementaire hostile au président, que ce soit en début de mandat ou à la suite d'une dissolution, cela conduirait nécessairement à une crise de régime. Le droit de dissolution n'ayant pas de contrepartie, l'Assemblée pourrait être dissoute jusqu'à ce qu'elle soit conforme aux vues du président. Un peu comme sous Charles X²¹. Un tel président finirait probablement comme Charles X, en étant contraint à l'exil, à moins qu'il n'en soit réduit à employer les armes pour lutter contre la volonté populaire, révélant plus clairement encore son caractère autoritaire. C'est alors le souvenir des dictatures d'Amérique Latine qui revient à l'esprit.

Notons cependant que si l'on conservait la limitation du droit de dissolution qui existe justement dans nos constitutions depuis Charles X, à savoir l'interdiction de procéder à plus d'une dissolution par an, en cas de cohabitation la crise serait institutionnalisée pendant toute l'année durant laquelle le président ne pourrait pas dissoudre. Une telle cohabitation serait explosive car rien n'obligerait le président à nommer un gouvernement partageant les vues de l'Assemblée, et cette dernière, forte de l'appui du peuple, ne serait guère disposée à voir l'exécutif refuser d'appliquer sa politique. La crise serait donc très probablement inéluctable. Ainsi, ce type de régime n'empêcherait pas totalement les cohabitations et les rendrait particulièrement explosives.

Quel que soit le type de régime choisi, son fonctionnement concret dépendra aussi, en fait, de la combinaison entre divers éléments.

B - Une influence dépendant aussi d'autres éléments

²¹ A cela près que le gouvernement était alors responsable devant l'Assemblée.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

L'incidence que pourrait avoir une cohabitation sur la pratique de la VI^{ème} République sera déterminée surtout par le type de régime, mais aussi par d'autres éléments.

Quel que soit le type de régime envisagé, le système politique (et donc notamment l'influence de la cohabitation) peut varier selon les aménagements prévus par la constitution et selon les éléments du système de variables déterminantes.

Selon les choix opérés pour déterminer certains éléments précis à l'intérieur de chaque régime politique, la fréquence et le caractère dangereux des cohabitations ne seront pas les mêmes. L'aménagement du droit de dissolution est ici capital. Selon qu'on le supprime, qu'on l'attribue au premier ministre ou au président, qu'on limite ou qu'on étende la possibilité d'y recourir, la face des régimes et/ou pour le moins des systèmes politiques sera profondément modifiée. Nous avons ainsi constaté qu'un régime parlementaire bireprésentatif dans lequel ce droit appartient au premier ministre sera plus équilibré que ne l'est la V^{ème} République. A l'opposé, si le régime envisagé par M. Sarkozy supprime l'interdiction de procéder à plus d'une dissolution par an, la cohabitation sera pratiquement impossible et le régime encore plus clairement autoritaire.

Le système de variables déterminantes exerce toujours une certaine influence sur le fonctionnement des institutions. Ceci est particulièrement vrai de l'un des éléments de ce système, les *habitus*. Le fait que les citoyens soient habitués à voir le président diriger la politique nationale les conduit à regarder cette situation comme étant normale. On arrive ainsi au paradoxe de la V^{ème} République : c'est la violation de la norme constitutionnelle qui paraît normale. Réciproquement, le retour à la lettre constitutionnelle en période de cohabitation est perçu comme étant anormal. Or c'est justement ce phénomène qui a joué un rôle majeur pour permettre à nos présidents de transformer leur prétendu domaine réservé en un soi-disant domaine partagé durant les trois cohabitations²². Puisque les compétences exercées dans ce domaine sont soumises à contreseing (à l'exception de l'article 16), la direction de la politique étrangère et de la défense aurait dû, comme dans les autres domaines, être assurée par le premier ministre. Mais le poids des habitudes a été tel qu'un retour

²² Contrairement à ce qu'affirme encore une partie de la doctrine, il convient de souligner qu'en régime parlementaire, moniste en particulier (c'est le cas en France puisque le président ne se voit pas attribuer par la constitution le pouvoir de révoquer le gouvernement), les pouvoirs du chef de l'Etat soumis à contreseing sont des pouvoirs formels du président et des pouvoirs réels du premier ministre, et non pas des pouvoirs partagés. Les travaux préparatoires et notamment les déclarations de de Gaulle sont limpides sur ce point. L'élection du président directement par le peuple ne saurait suffire à transformer des pouvoirs formels en pouvoirs partagés. Cependant la légitimité politique ainsi conférée au président lui a permis en pratique de s'affranchir de certaines règles constitutionnelles puisqu'il demeurait en même temps politiquement irresponsable. En pratique, hors cohabitation, le président dirigeait seul tous les domaines (donc il n'y avait plus vraiment de domaine qui lui était réservé) et durant les cohabitations, le président est parvenu à faire croire que ces matières appartenaient à un domaine partagé entre lui et le premier ministre, tandis que tous les autres étaient (enfin) dirigés par le premier ministre.

complet à la norme constitutionnelle n'a pas été possible. En revanche, dans les autres secteurs, le retour à la norme et donc la modification des *habitus* dans ce contexte particulier s'est effectué assez rapidement et facilement. En cas de changement de constitution, les anciens *habitus* ne disparaîtraient pas tous immédiatement, ils exerceraient une influence sur la pratique, au moins pendant les premiers mois voire les premières années. Par exemple, l'adoption d'un régime présidentiel en France, même s'il était fait en adoptant des règles identiques à celles de la constitution des Etats-Unis, ne conduirait pas à une pratique en tous points identiques. Non seulement à cause de l'ensemble des éléments du système de variables déterminantes, mais aussi et surtout à cause des *habitus*. Ainsi, les parlementaires garderaient probablement durant quelques temps l'habitude de la discipline de parti et d'une certaine soumission au président. Il y aurait donc au moins une période de « flottement » au début, dont l'ampleur pourrait cependant être limitée si les parlementaires étaient bien conscients de ces risques et déterminés à les surmonter.

Parmi les éléments du système de variables déterminantes, le mode de scrutin jouerait aussi bien sûr un rôle majeur. Il a été démontré depuis longtemps que le scrutin majoritaire a contribué à la structuration des partis autour du président sous la V^{ème} République, en particulier par Olivier Duhamel. On a observé qu'au Portugal où le scrutin est proportionnel, le droit de dissolution présidentiel est, de ce seul fait, considérablement affaibli puisque le nombre de parlementaires pouvant craindre de ne pas retrouver leur siège après la dissolution est nettement réduit. Dans ce pays, l'incidence du mode de scrutin sur la cohabitation, bien plus fréquente et beaucoup moins influente qu'en France, a été déterminante.

Ce sont ensuite d'autres éléments du système de variables déterminantes qui peuvent contribuer à déterminer la pratique, comme l'image de l'histoire (ainsi, l'image des cohabitations passées a joué un rôle non négligeable sous la V^{ème} République), le contexte, la personnalité et la situation des acteurs etc.

Cependant, une distinction majeure doit être faite entre régimes monoreprésentatifs et régimes bireprésentatifs.

En effet, le droit comparé nous montre très clairement que, dans les démocraties contemporaines stabilisées²³ les régimes parlementaires monoreprésentatifs fonctionnent toujours dans un système parlementariste²⁴. Ils ne fonctionnent jamais dans un système présidentieliste. Dans ce type de régime,

²³ A *contrario* de ce que l'on a parfois observé dans l'histoire, alors que la démocratie n'était pas acquise, et avec des exceptions possibles dans les jeunes démocraties non encore stabilisées comme à Taïwan, en Corée du Sud ou dans certains pays d'Europe de l'Est.

²⁴ Qui pourra être plus ou moins gouvernementaliste ou premier ministérialiste selon la place de chacun des organes dans la détermination de la politique nationale, mais qui appartiendra toujours à la famille des systèmes parlementaristes puisque, dès lors que le gouvernement est choisi et contrôlé par la majorité parlementaire, c'est elle qui choisit fondamentalement la politique nationale.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

l'incidence du système de variables déterminantes sur l'influence du chef de l'Etat dans la vie politique, et notamment selon que l'on se trouve ou non dans une période de cohabitation, est pratiquement nulle.

A l'opposé, dans tous les régimes bireprésentatifs, qu'ils soient parlementaires (comme en France ou au Portugal) ou non (comme aux Etats-Unis), l'incidence du système de variables déterminantes sur l'influence et la configuration des cohabitations peut être infiniment plus grande. Ainsi, aux Etats-Unis comme en France, on observe que l'influence de fait du président sur la détermination de la politique nationale dépend de la combinaison de nombreux facteurs, comme le contexte économique ou géopolitique (les situations de crise favorisant la puissance présidentielle comme on l'a vu dans ces deux pays après le 11 septembre), sa personnalité, sa légitimité (on se souvient de l'influence de la légitimité historique de de Gaulle), sa popularité, le fait qu'il soit en début ou en fin de mandat etc. Surtout, parmi les pays de l'U.E., la France hors cohabitation est le seul dans lequel les partis politiques choisissent de placer leur *leader* à la présidence de la République et non pas au poste de chef du gouvernement. Or cette habitude (qui s'explique essentiellement comme nous l'avons vu par le fait qu'en France c'est le chef de l'Etat et non le premier ministre qui dispose de l'arme majeure qu'est le droit de dissolution) exerce évidemment une influence sur la pratique. En effet, on retrouve ici une sorte de phénomène de « boule de neige ». Les partis placent leur *leader* à la présidence puisque c'est là que se trouve en fait le pouvoir le plus important (la majeure partie du temps). Ensuite, on considère qu'il est normal que le pouvoir le plus important appartienne au président puisque c'est lui qui est le *leader* politique de la majorité. Ainsi, les *habitus* favorisent le renforcement de la légitimité présidentielle, et la légitimité politique du président favorise ses abus de pouvoirs. Ses abus de pouvoirs lui permettent alors de renforcer les *habitus* selon lesquels il serait normal qu'il dirige la politique nationale.

Dans les autres régimes parlementaires bireprésentatifs de l'U.E., la répartition des forces est variable²⁵. Mais, de manière désormais constante dans les démocraties occidentales, le président, qui ne dispose presque jamais du droit de dissolution, ne dirige jamais la politique nationale à la place du

²⁵ Soit il n'y a pas de majorité parlementaire stable, et alors le président peut jouer un rôle d'arbitre assez actif, qu'il y ait ou non cohabitation. Les cohabitations sont moins tranchées qu'en France, du fait aussi de la division des parlementaires (il en fut ainsi longtemps en Finlande). Soit il existe une majorité parlementaire stable. Dans ce cas de figure, plusieurs hypothèses se présentent. Si le président est face à une majorité qui lui est hostile (hypothèse de cohabitation) il est particulièrement affaibli. Cependant, s'il est considéré comme le *leader* de l'opposition, il n'est pas non plus réduit à l'impuissance totale car il peut tenter de freiner ou de bloquer la politique de la majorité (parlementaire). Si le président est face à une majorité qui est de son bord politique, de deux choses l'une. Soit il est le *leader* de la majorité (exemple unique de la France) et alors il est très puissant. Soit il n'est pas regardé comme étant le *leader* de la majorité puisque c'est le premier ministre qui est ce *leader*, et c'est alors que le président est en fait le plus faible. C'est la situation que l'on observe généralement, notamment au Portugal.

premier ministre. Les *habitus* et la pratique des partis incitent donc au respect de la constitution et le président ne pourrait donc en fait se permettre d'outrepasser ses compétences. Cependant, dans un contexte de crise, et notamment en période de cohabitation, le président peut jouer un rôle d'arbitre nettement plus actif que dans les régimes monoreprésentatifs. L'influence du système de variables déterminantes sur le fonctionnement de la cohabitation est donc bien moins grande qu'en France, mais bien plus grande que dans les régimes monoreprésentatifs.

Il résulte de ces observations que si l'on veut un régime dans lequel la pratique institutionnelle ne varie pas au gré des cohabitations et dans lequel la cohabitation ne pose pas de problème, le plus simple et le plus sûr est d'adopter un régime monoreprésentatif. Donc, *a priori*, un régime parlementaire monoreprésentatif.

Tout régime bireprésentatif comporte des risques de cohabitation conflictuelle. Cependant l'importance et la dangerosité de ces conflits seront très différents selon le type de régime bireprésentatif choisi –parlementaire ou non- et selon les aménagements précis de ce régime. Enfin, l'analyse *a priori* de l'incidence potentielle des éléments du système de variables déterminantes doit permettre au moins dans une large mesure d'anticiper ces effets et donc de prendre des dispositions visant à réduire leurs effets négatifs. Il conviendra de s'assurer, dans toute la mesure du possible, que la combinaison entre le régime et le système de variables conduira à un ou des systèmes politiques respectueux de l'équilibre entre légitimité, responsabilité et pouvoirs.

LA VI^{ème} REPUBLIQUE ET LE REGIME PRESIDENTIEL

par Philippe Lauvaux,

« Facilis descensus Averno, sed revocare gradum »...

Le régime présidentiel est sans doute l'une des thématiques les plus anciennes et les plus récurrentes du débat sur la réforme des institutions. Elle se présente sous deux variantes, celle du « véritable régime présidentiel » et celle du « régime présidentiel à la française ». Celles-ci s'opposent, dans la veine de l'ingénierie constitutionnelle, au « véritable régime parlementaire » ou bien encore au système fondé sur l'élection directe du premier ministre (parfois qualifié de « néo-parlementaire » et, par suite, sans doute pour simplifier les choses, de régime « semi-parlementaire »). Cette dernière formule est encore parfois préconisée comme permettant d'inclure les avantages liés à l'expression directe du suffrage universel sans emporter les inconvénients soi-disant « monarchiques » de l'élection par le peuple du chef de l'Etat.

Mais la faveur du régime présidentiel est plus permanente, et de ce fait demeure aussi plus tenace, ainsi qu'on peut le constater à travers l'analyse des deux variantes précitées. Celle de la première révèle une certaine méconnaissance de la spécificité réelle du « véritable régime présidentiel », tandis que les variations françaises sur la notion du régime présidentiel découvrent des logiques le plus souvent contradictoires.

I – Exception américaine

Depuis longtemps, dans une bonne partie de la doctrine constitutionnelle française, et notamment en raison d'une interprétation contestable de la constitution de 1848 en termes de régime présidentiel, le critère essentiel de celui-ci avait été compris comme celui de l'élection populaire du chef de l'Etat. L'exemple des Etats-Unis était censé conforter cette assimilation. Le mécanisme de l'élection présidentielle, mode d'élection indirect mais populaire, a progressivement été perçu comme la

marque distinctive du système constitutionnel américain. La complexité réelle de ce système, qui n'a subsisté tel quel qu'aux Etats-Unis, s'est donc trouvée occultée par le simplisme de ce qui en était présenté comme le critère essentiel, l'élection populaire du président. Cette complexité du régime qui ne sera appelé présidentiel qu'en Europe n'est que très imparfaitement rendue par les définitions qui en sont habituellement données. Cette formule d'une articulation élaborée ne dépend pas, par elle-même, du mode de désignation de l'organe exécutif, et en particulier de l'élection populaire de celui-ci. En droit, celle-ci n'est pas prévue par la constitution américaine, et dans d'autres constitutions relevant des mêmes principes, le système a pu fonctionner sous une forme monarchique : ainsi dans la Suède et la Norvège du XIX^{ème} siècle, sous les premiers Bernadotte. Mais il est indéniable que le caractère rapidement plébiscitaire de l'élection présidentielle américaine a fortement permis d'équilibrer en faveur de l'exécutif un système que les constituants de 1787 avaient voulu essentiellement « congressionnel ».

Si l'on veut cerner la spécificité du modèle américain, dit présidentiel, par rapport au modèle européen qui est principalement parlementaire, ce n'est pas la structure, le mode de désignation ni les pouvoirs de l'exécutif qu'il importe de considérer, mais la notion de majorité. L'exécutif parlementaire a besoin d'une majorité, faute de quoi il cesse d'exister. L'exécutif présidentiel, au besoin, s'en passe. C'est en cela que le régime de la V^{ème} République est moins « hybride » qu'on ne lui en fait la réputation, et qu'il n'a en tout cas aucun rapport de logique fonctionnelle avec le régime présidentiel : l'effectivité du pouvoir du président dépend en France de l'existence d'une majorité parlementaire. Certes, la plupart des auteurs, et aussi des acteurs politiques, ont traditionnellement insisté sur le caractère primordial de l'élection présidentielle sous la V^{ème} République. Ce peut être vrai pour la structuration du vote et, à terme, du système partisan. Et, à cet égard, cela fut vrai certainement jusqu'en 1988. Mais en termes de logique fonctionnelle, ce sont les élections législatives qui priment puisque ce sont elles qui conditionnent l'effectivité des pouvoirs du président, non comme chef de l'Etat mais comme chef réel de l'exécutif. Le constat s'en répand lentement dans la classe politique, où l'ancien premier ministre M. Balladur fait à cet égard figure de précurseur (*Le Monde*, 12 septembre 2000).

Dans le régime présidentiel américain, en revanche, le caractère primordial de l'élection présidentielle ne fait aucun doute, et cette élection est complètement indépendante des législatives, qui ont lieu simultanément. Le président n'est pas élu et n'agit pas ensuite en tant que *leader* d'un parti. Ses capacités d'action sont, dans la logique du régime présidentiel, conditionnées par l'indépendance qu'il conserve à l'égard de son propre parti et la collaboration qu'il peut obtenir du parti opposé. Ces deux éléments se manifestent en permanence dans l'action quotidienne. Ils sont la conséquence des caractères structurels et du rôle limité des partis américains, qui est essentiellement électoral et non gouvernemental. C'est la structure même des partis, simples coalitions électorales qui

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

ne sont soudées qu'en vue de buts électoraux, qui exclut qu'ils jouent le rôle gouvernemental normalement tenu par les partis en régime parlementaire.

Ainsi le « véritable régime présidentiel » reste étranger à la notion de majorité et à celle de gouvernement de parti. C'est en cela que son instauration en France représenterait une vraie innovation. C'est en cela aussi que son fonctionnement plus ou moins harmonieux est lié à un système en quelque sorte pré-moderne de partis politiques. Et c'est en fonction de cela qu'il pouvait être préconisé à la fin de la IV^{ème} République. Comme l'écrivait Maurice Duverger, « le soutien alternatif, secret de la IV^{ème} République, après la III^{ème}, est impossible quand l'existence d'un ministère dépend des Assemblées. Au contraire, cet obstacle au régime parlementaire est une condition même du régime présidentiel ». La structure également pré-moderne du système de partis français avant 1958 semblait donc un argument en faveur de ce régime, qui représente un thème dominant dans le débat constitutionnel à partir de 1956. « Quand il devint clair que la IV^{ème} République entraînait en agonie, que la restauration du parlementarisme de 1875 avait échoué, des voix s'élevèrent pour rappeler les idées de Léon Blum. Faibles voix de professeurs de droit constitutionnel, spécialistes de science politique, faibles voix de théoriciens, qu'on pouvait facilement tenir pour négligeables. Elles eurent un écho surprenant : au printemps 1956, le régime présidentiel devint le thème de polémiques de presse et de discussions dans les milieux politiques. Il fit pas mal d'adeptes dans l'opinion publique, plutôt à gauche qu'à droite »¹.

Ainsi, aux débuts de la V^{ème} République, le régime présidentiel est une réforme préconisée par l'opposition, laquelle alors ne se définit pas seulement en termes parlementaires mais aussi d'opposition au régime institué en 1958, renforcé en 1962, et représenté par de Gaulle. C'est pourquoi ce dernier est lui-même entré dans ce débat institutionnel, en élevant une contradiction officielle à ce sujet. Dans la célèbre allocution du 31 janvier 1964, il consacrait une longue séquence à la critique du régime « qualifié de présidentiel et qui serait analogue à celui des Etats-Unis ». Si ce système y a pu « jusqu'à présent fonctionner cahin-caha », cela est dû à certaines particularités historiques et politiques dont la principale est le fédéralisme, « où le gouvernement n'assume que les tâches générales : défense, diplomatie, finances, tandis qu'il appartient aux cinquante Etats de l'Union de pourvoir à tout le reste ». Posant qu'il est « normal chez nous que le président de la République et le premier ministre ne soient pas un seul et même homme », de Gaulle récusait néanmoins, dans une formule restée célèbre, l'objection tirée de la dyarchie. Surtout, il mettait en valeur la possibilité pour le chef de l'Etat de solliciter l'arbitrage du corps électoral par la dissolution, en cas de conflit entre son gouvernement et le Parlement, ou par le référendum : « Ainsi, y a-t-il toujours une issue démocratique. Au contraire, si nous adoptons le système américain, il n'y en aurait aucune. [...] Il en résulterait ou bien la paralysie générale, ou bien des situations qui ne seraient tranchées que par des

¹ M. Duverger, *La V^{ème} République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961.

pronunciamentos, ou bien enfin la résignation d'un président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner, en se pliant comme autrefois aux volontés des partisans. On peut penser que c'est la troisième hypothèse que caressent le plus volontiers les champions imprévus du « régime présidentiel » ».

II — Variations françaises

Cette diatribe ne devait évidemment pas mettre fin au débat mais elle n'en signale pas moins un tournant. Après 1965, qui marque l'acceptation par la gauche de l'élection présidentielle, le débat sur la réforme va en effet offrir une alternative nouvelle : soit le « vrai » régime présidentiel, soit le régime présidentiel « à la française », par une adaptation des institutions existantes.

Mais la raison essentielle de la nouvelle faveur du régime présidentiel à partir de la décennie 1980 tient évidemment à la cohabitation. Le régime présidentiel est supposé permettre de prévenir, ou d'empêcher, la cohabitation, et surtout ressenti comme un moyen d'éviter la « dyarchie au sommet » qui, dans le contexte d'un système de partis modernisé et désormais polarisé, est perçue comme le risque majeur que présente la constitution. Ainsi, dans la variante qui demeure plus ou moins conforme au type de ce régime, mais aussi la moins acculturée, c'est principalement à travers la suppression du premier ministre et, selon les cas, du droit de dissolution que s'exprime la revendication d'un régime présidentiel en France. Celle-ci ne se réfère plus au modèle américain que sur le plan des apparences — l'absence de chef de gouvernement et de dissolution — mais tend à s'en éloigner quant à son principe même, celui de l'indépendance des pouvoirs. Tout se passe comme si l'on avait plus ou moins conscience qu'un « vrai » régime présidentiel peut être certes instauré, ou plutôt « proclamé », par un nouveau texte constitutionnel, mais qu'une pratique « vraiment présidentielle » de celui-ci ne peut en revanche se décréter. En outre, la préconisation en France du régime présidentiel, plus ou moins envisageable dans le cadre partisan de la IV^{ème} République (v. *supra*), devient paradoxale au regard de la mutation qui s'est opérée dans cet ordre sous la V^{ème}, mutation résultant pour une bonne part de la révision de 1962. Et c'est pourquoi l'on tend généralement à privilégier une voie « à la française ».

Celle-ci est susceptible de recouvrir des formules assez diverses, mais qui ont toutes pour objectif la clarté ou la « lisibilité » du système institutionnel. Il s'agit d'éviter cette « dyarchie au sommet » que la cohabitation réalise de manière officielle. Ainsi, pour Edouard Balladur, le régime présidentiel « consisterait à confier clairement cette fois le pouvoir exécutif au seul président de la République dans sa totalité, alors que ce n'est pas clair dans nos institutions » (se référant à l'article 20). Dès lors, selon lui, qu'on conserve ou non un premier ministre comme interlocuteur du Parlement est relativement secondaire pourvu qu'il ne soit pas responsable devant celui-ci. D'autre part, en cas de conflit, M. Balladur est partisan de reconnaître au président le droit de dissolution, mais une fois seulement au cours de son mandat. A l'objection qui lui est faite que l'on est dès lors « pas tout à fait

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

dans le régime présidentiel », l'ancien premier ministre répond qu'il a parlé du « régime présidentiel à la française, où le peuple puisse arbitrer les conflits », mais il se montre par ailleurs plus réceptif que d'autres à la conception américaine des rapports entre les pouvoirs : « la démocratie peut consister aussi à pouvoir être empêché de faire ce qu'on veut faire : s'il y a une opposition de fond entre le Parlement et le président, le Parlement ne voulant pas d'une loi, l'affaire est bloquée comme elle l'est aux Etats-Unis. Je n'ai pas observé que les Etats-Unis souffrent tellement de ce système » (Interview à la RDP, 1999).

L'objectif essentiel est la réforme de l'exécutif, auquel il faudrait donner « plus de cohérence », ce qui n'exclut pas de lui conserver un certain caractère collégial². Mais l'inflexion parlementariste de la quête d'une formule « à la française » se manifeste dans le souci, qui éloigne du modèle américain, de prévoir des modes de résolution des conflits, essentiellement par le maintien — limité — d'un droit de dissolution. Cet accent mis sur la nécessité d'un arbitrage populaire semble faire écho à l'objection du général de Gaulle quant au risque d'une « opposition chronique entre deux pouvoirs intangibles ». En fin de compte, on décèle un écart grandissant par rapport au modèle et la reconstruction, sous le label réputé prestigieux de « présidentiel », d'un système qui demeure en réalité essentiellement parlementaire.

III — Incohérences et contradictions

L'illusion de la formule « à la française » est constituée en un système de type parlementaire revendiqué comme présidentiel. A partir de là, on tend naturellement à s'interroger sur l'intérêt réel des propositions avancées, au regard des modes d'application actuels de la constitution de 1958.

Ainsi, on ne peut qu'être frappé par le caractère disparate et incohérent des propositions formulées en janvier 2006 par Nicolas Sarkozy : « L'étendue des pouvoirs présidentiels exige que le président rende plus régulièrement des comptes à la représentation nationale. Je suis pour que le président de la République puisse venir expliquer directement sa politique aux parlementaires³ et pour que ceux-ci puissent demander à débattre des questions touchant la politique étrangère, la défense et la politique européenne ».

« Les contre-pouvoirs au pouvoir présidentiel doivent être renforcés, voire créés. Il faut que le Parlement puisse débattre avec le gouvernement des orientations de la politique gouvernementale et, le cas échéant, de les amender⁴. Aujourd'hui, on utilise à cette fin des dispositions législatives

² L'existence d'un conseil des ministres dans cette formule ne semble pas remise en cause. Ce maintien n'est pas sans étrangeté dans le contexte du régime qu'on prétend établir (et qui repose sur le postulat d'un exécutif non responsable devant le Parlement).

³ Retour à la « constitution Rivet ».

⁴ La réforme proposée ne revient pas seulement à reconnaître en droit au chef de l'Etat le pouvoir de « déterminer la politique de la Nation » que les présidents successifs de la V^{ème} République, hors cohabitation,

dépourvues de caractère normatif (*sic*), ce qui est à l'origine d'une grande confusion juridique⁵. Il faudrait inscrire dans la constitution la possibilité pour le Parlement d'adopter des « résolutions », c'est-à-dire des textes politiques non normatifs⁶. Enfin, le président ne doit pas monopoliser entre ses mains toutes les nominations de la République. Je propose que les parlementaires de la majorité, mais aussi de l'opposition, prennent une part active dans les nominations les plus importantes grâce à un mécanisme d'auditions publiques se concluant par un vote à la majorité qualifiée des commissions compétentes⁷. C'est au surplus indispensable pour rendre plus transparent, plus ouvert, plus moderne le processus de nomination des hauts fonctionnaires de l'Etat ».

« Je pense, ajoute Nicolas Sarkozy, que la fonction de premier ministre doit être conservée, comme outil nécessaire à la coordination de l'équipe gouvernementale. Une nouvelle rédaction de la constitution devrait prévoir que le premier ministre « coordonne l'action du gouvernement » alors que le texte actuel dispose qu'il la « dirige ». Le gouvernement devrait être limité à une quinzaine de ministres pleins et le nombre de départements ministériels, ainsi que leurs attributions, fixés par une loi organique »⁸.

Ainsi, rien n'est dit sur la nature du régime préconisé (reste-t-il ou non parlementaire ?) mais la proposition d'une série de gadgets inspirés du modèle américain vient marquer l'impasse qui est faite sur la question fondamentale de la majorité.

Le scepticisme est encore renforcé quand on considère les arguments gagés sur l'idée d'une plus grande « lisibilité » des institutions. Les premiers ont été avancés par M. Giscard d'Estaing à l'appui de la réforme du quinquennat : « Il se trouve que je rentre des Etats-Unis, un pays dont le système politique fonctionne de manière régulière. Et je crois qu'il est stabilisant, pour une société, de connaître à l'avance les échéances. Si l'on adoptait le quinquennat, on donnerait un rythme très lisible à la vie politique française [...] et je trouve que, pour la France, avoir des élections en 2000, 2005, 2010,

ont capté de fait ; elle aboutit à un partage obligé de ce pouvoir avec le Parlement. Cette compétence, à ce jour, la constitution (article 20) l'attribue formellement au gouvernement, et ce —on ne saurait trop y insister— à titre exclusif. Les Chambres n'y ont aucune part, autre que purement négative, sur un mode unique, en forme solennelle (et ceci nécessite que l'Assemblée vote la censure).

⁵ Cette affirmation semble reposer sur une équivoque entre la pratique actuelle, que le Conseil constitutionnel s'emploie désormais à réprimer, et qui consiste à insérer les motifs dans le dispositif des lois, et le droit qui serait reconnu aux Assemblées d'adopter des résolutions contraignantes à l'endroit du gouvernement, dans son ordre propre, écart que la haute juridiction (sous le régime de la présente constitution) foudroie.

⁶ Aux Etats-Unis, on oppose les *concurrent resolutions*, de portée essentiellement symbolique et médiatique, aux *joint resolutions* qui, sans avoir d'objectif législatif, ont néanmoins force de loi et sont dès lors soumises à la signature —et sujettes au *veto*— du président.

⁷ Une telle transposition est le type même de ce que la logique formelle appelle le « passage indu d'un genre dans un autre ».

⁸ N. Sarkozy, *Vœux à la presse*, 12 janvier 2006.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

ce serait très lisible ». Cet extrait d'interview consentie au *Monde* (12 juillet 1999) par M. Giscard d'Estaing —interrogé ici sur la date souhaitable des élections présidentielles— témoigne en creux des prestiges du mythe du régime présidentiel. Quelques mois avant le séjour de l'ancien président de la République, le président Clinton a été mis en accusation par la Chambre des représentants, sévèrement tancé par l'ensemble de la classe politique et finalement acquitté par le Sénat dans des conditions dénuées de prestige. Quelques semaines après la visite de M. Giscard d'Estaing, le Sénat infligeait au président une grave défaite en rejetant le traité d'interdiction des essais nucléaires (14 octobre 1999), décision présentée comme sans précédent depuis le traité de Versailles. Dans le même temps, M. Clinton exprimait son *veto* aux réductions d'impôt votées par le Congrès, ce qui avait pour effet de laisser l'Etat fédéral sans budget à compter du 1^{er} octobre ; en 1996, un tel conflit budgétaire avait entraîné la fermeture des services publics et la mise en vacances forcées d'une partie de l'administration, ce qui s'était du reste produit trois fois depuis 1981. Pour tout observateur, le régime présidentiel américain connaît ainsi en 1999, pour le moins, une période de turbulences qui ne sont pas légères, mais ce qui a frappé l'illustre visiteur, c'est que le système des Etats-Unis « fonctionne de manière régulière », c'est-à-dire, si l'on comprend bien, que les élections présidentielles s'y tiennent chaque année bissextile, ce qui lui confère un caractère « lisible ».

Le même parti pris réducteur se retrouve chez Jack Lang dans son argumentaire en faveur du régime présidentiel. Dénonçant la cohabitation, il affirme d'abord que « pour que la responsabilité devant le peuple s'exerce réellement, les rôles doivent être clairs et les institutions lisibles »⁹. Pour ce faire, il récuse la « tentation du toilettage », estimant qu'« au bout du compte, si les tenants de cette solution y voient un pas vers la clarification des compétences, la lisibilité de nos institutions ne gagnerait pas grand-chose à une série de petites mesures de cet ordre »¹⁰. Pour M. Lang, aux Etats-Unis, au contraire, « les responsabilités sont clairement établies entre l'exécutif, le domaine du président, et le législatif, tout entier au Congrès », paraissant ainsi ignorer que le chef de l'exécutif américain est couramment désigné (par assimilation à sa qualité de commandant des armées) de *chief legislator*. Enfin, conclut l'auteur, au terme d'une brève description des mécanismes du régime des Etats-Unis : « Ce système allie donc équilibre des pouvoirs et lisibilité des responsabilités »¹¹.

Le préjugé est d'autant plus frappant qu'il constitue l'exact symétrique des illusions entretenues aux Etats-Unis par certains courants parlementaristes sur les qualités du fonctionnement des régimes européens et en particulier de celui de la Grande-Bretagne : « A la veille de la célébration par les Etats-Unis du bicentenaire de leur constitution, ont paru deux volumes *Separation of powers : Does It still work ?* et *Reforming American Government : the Bicentennial Papers of the Committee on the Constitutional System*. Les auteurs des contributions [...] sont rassemblés par une commune analyse des travers de la

⁹ J. Lang, *Changer*, Plon, 2005, p. 130.

¹⁰ *Ibid.*, p. 145.

¹¹ *Ibid.*, p. 151-52.

vie institutionnelle américaine et par leur détermination à emprunter au régime parlementaire moins ses éléments de définition qu'une certaine intégration des organes. Dans leurs écrits, le système parlementaire, et singulièrement le système britannique, est d'abord caractérisé par la clarté et l'efficacité du processus politique. Les citoyens y mandatent une majorité parlementaire pour mettre en œuvre un programme déterminé, un gouvernement émane de cette majorité pour exécuter ses directives, l'un et l'autre travaillent de concert parce qu'ils seront tenus collectivement responsables d'un succès comme d'un échec aux termes de la législature ; enfin, les crises intervenues entre les branches exécutive et législative trouvent le cas échéant une issue rapide et légitime grâce aux mécanismes de dissolution et de censure »¹².

Les chances — ou les risques — du régime présidentiel

La revendication du régime présidentiel en France est grevée de lourdes hypothèques. S'il s'agit du régime des Etats-Unis, il est inapplicable pour les mêmes raisons que de Gaulle avait dites en 1964, qui n'ont pas changé, et que la pratique américaine récente n'a pas affaiblies mais plutôt confortées. S'il s'agit du régime présidentiel « à la française » préconisé naguère par Edouard Balladur, on a pu constater que la formule recèle une contradiction fondamentale consistant à plaquer la structure institutionnelle — ou peut-être même seulement la façade — du régime présidentiel (américain) sur un système qui entend demeurer fondé sur le concept de majorité, c'est-à-dire sur un concept essentiellement parlementaire.

L'autre projet réformiste, celui d'une VI^{ème} République strictement parlementariste, ne souffre pas des mêmes incohérences. Il a pour avantage — si c'en est un — d'offrir la possibilité d'une « mise aux normes » fondée sur les standards européens. Il ne présente surtout aucun risque d'aventurisme puisqu'il est à la fois conforme à ceux-ci et à la tradition française d'avant 1958. Mais c'est en ceci qu'il encourt inévitablement le grief de vouloir renouer avec ce que cette dernière avait de moins convaincant.

Reste la question des moyens pour parvenir au « régime parlementaire équilibré » tant désiré. Celui préconisé par Marie-Anne Cohendet, le transfert au premier ministre du droit de dissolution est le plus subtil. Il serait évidemment aisé à mettre en œuvre par comparaison avec l'abolition de l'élection du chef de l'Etat au suffrage populaire. Celle-ci constitue d'abord une provocation inutile. Jean-Luc Parodi avait mis d'emblée en évidence que le ressort premier du présidentielisme n'est pas l'élection populaire du chef de l'Etat mais celle d'un président chef réel de l'exécutif. Or la simple déconnexion entre scrutins législatif et présidentiel peut neutraliser le potentiel présidentialiste de l'élection au suffrage universel.

¹² Vincent LUCHEZ, « Le courant parlementariste dans le débat constitutionnel américain », à paraître dans la *RDP* (2007). Ces courants parlementaristes, issus du parti démocrate, ont été analysés en France par Jean-Marie Crouzatier.

La VI^{ème} République et le régime présidentiel

La probabilité du *statu quo* constitutionnel tient néanmoins à une conjugaison d'éléments. Le « véritable régime présidentiel » représenterait une vraie révolution institutionnelle et comporte des risques d'aventure. Le régime présidentiel « à la française », quant à lui, reposant sur une contradiction interne —comme, dans un ordre comparable, le système d'élection directe du premier ministre—, manifeste des risques de dysfonctionnement (cf. l'expérience israélienne entre 1996 et 2000). Le « véritable régime parlementaire » n'est ni aventureux ni dysfonctionnel —c'est celui des autres grands Etats européens et il correspond à la tradition française, qui est parlementariste—, mais les réformistes les plus radicaux prétendent le gager sur une réforme impossible, l'abolition de l'élection directe. Enfin, le caractère disparate des solutions proposées induit probablement leur réciproque neutralisation, obstacle peut-être le plus dirimant à l'avènement en France d'une VI^{ème} République de type présidentiel.

VINCENT AURIOL CANDIDAT ?

par Christian Bidégaray,
professeur à l'Université de Nice-Sophia Antipolis
et Claude Emeri,
professeur émérite à l'Université des Antilles et de la Guyane,
juge de proximité au Tribunal d'instance de Blaye

A Pierre Montané de la Roque, en hommage posthume.

Il y a quelques jours, au plus fort de la cacophonie normative provoquée par « la crise du CPE », le premier ministre Dominique de Villepin résumait sa vision du fonctionnement des institutions de la V^{ème} République en mars 2006 : « Le Président préside, le Gouvernement gouverne, le Parlement légifère, les partis politiques concourent à l'expression de la souveraineté nationale... » C'est beau comme un éditorial de la *Revue française de droit constitutionnel* tout droit sortie des Presses de l'Université d'Aix-Marseille III ! Plus sérieusement, ça pourrait résumer le programme de la candidature de Vincent Auriol à la présidence de la VI^{ème} République.

Le titre et le contenu de cette communication nous ont été suggérés par les organisateurs toulousains de cette rencontre et nous les avons acceptés d'emblée car ils sont un tantinet provocateurs, inspirés sans doute par le souvenir de Pierre Montané de la Roque qui en aurait tiré une belle salve de mousqueterie. Et parce qu'ils se situent dans le droit fil de la « reparlementarisation de la V^{ème} République » dont nous avons parlé ici même lors du Congrès de l'A.F.C. de juin 2002 –

« annus horribilis » des politastrologues de la Gauche plurielle comme on s'en souvient¹. Mais aussi parce qu'ils invitent à en appeler aux mânes de Vincent Auriol qui essuya les plâtres entre janvier 1947 et janvier 1954 d'un palais de l'Elysée qu'il croyait repeint aux couleurs du parlementarisme à l'anglaise et qui comprit vite qu'il n'en était rien, qu'il s'était fourvoyé dans le marigot du parlementarisme absolu de la République des partis, savoir la cour du Roi Pétaud - ce qui nous ramène cruellement à la configuration constitutionnelle évoquée plus haut.

Le sujet de cette courte leçon est donc stimulant pour qui s'attache à la notion de continuité constitutionnelle -un clin d'œil vers Maurice Hauriou et la théorie des cycles- et aux questions soulevées par le mimétisme, disons plus largement l'ingénierie institutionnelle - avec un large coup de chapeau au doyen Vedel.

Que nous proposent ces pistes toulousaines de recherches ? On résumera crûment pour faire bref : la dérive de la V^{ème} République, incontestable depuis 1986, soit vingt ans, l'entraîne irrésistiblement vers le modèle semi-parlementaire républicain. Ce n'est pas celui du parlementarisme absolu de la IV^{ème} République que Vincent Auriol morigénait sans indulgence.

*

De ce modèle, il n'est pas facile de donner un schéma incontesté tant les politiques professionnels et les constitutionnalistes médiatiques ou courtisans en ont déformé les traits ; chacun d'entre eux, souvent au gré des circonstances ou des alternances, découvre un « équilibre » ou un « esprit » des institutions qui conforte sa posture partisane ou réputationnelle. Deux exemples, choisis parce qu'ils concernent deux amis proches qui ne doutent pas de notre attachement à les suivre dans leur virage « à 180 degrés sur la bande » sous le coup de l'émotion électorale : Maurice Duverger, à qui nous devons tout : en 1986, père du concept de régime semi présidentiel qu'il a initié quinze ans plus tôt, il lui coupe les ailes pour sauver le soldat Mitterrand². Olivier Duhamel, compagnon sympathique et inventif, en 2002, en deux semaines et entre deux tours de scrutin, il « primoministériatise » l'édifice qu'il avait largement tenté de présidentialiser, laissant son acolyte Guy C. et leur otage Lionel J. désespérés³.

Si nous ne succombons pas à leurs charmes, c'est pour retrouver avec bonheur le doyen Vedel : le 12 avril 1997, alors que la cohabitation conforte pour la troisième fois le parlementarisme rénové, il donne au *Figaro-Magazine* une magnifique leçon de droit politique qui tient en quatre lignes que tout

¹ C. BIDÉGARAY et C. et EMERI, « Demain, la République ?.. », *Civitas Europa*, 9, 2002, p. 209 et s. Quelques mois auparavant : « Quatrième République : le retour ? », *La République, Mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 285 et s.

² Maurice DUVERGER, *Bréviaire de la cohabitation*, PUF, 1986.

³ O. DUHAMEL, *Vive la VIème République !*, Ed. du Seuil, 2002, spécialement p. 73 et s.

Vincent Auriol candidat ?

étudiant doit réciter désormais par cœur, comme l'article 1382 du code civil : « La V^{ème} République repose sur trois institutions fondamentales : l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le scrutin majoritaire pour l'élection des députés et l'article 49L3 de la constitution assurant l'autorité du gouvernement sur la majorité parlementaire »⁴.

Tout est dit dans cette théorie du trépied : l'élection présidentielle façonne une majorité, l'élection législative la conforte, l'article 49-3 en contient les foudres, la rassemble autour de la dyarchie gouvernementale⁵. La combinaison des trois éléments met en place et en oeuvre le double circuit de pouvoir et de responsabilité que Burdeau, Quermonne, Duverger et d'autres avaient décrit dès les années 1960, renforcé par la doctrine Capitant en 1962 : deux circuits alternatifs utilisables au gré des alternances c'est-à-dire des rapports de forces politiques.

Mais un tel agencement n'assure une bonne gouvernance -efficace et responsable, tant il est vrai qu'il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité donc pas de pouvoir politique sans responsabilité politique, encore un aphorisme vedélien !- que lorsque chacun est en mesure de jouer sa partition. Sinon, le modèle dérive vers les hauts-fonds du populisme où il risque de se fracasser -Ukraine, Chiraquié- ou plus heureusement vers les lagons apaisés du parlementarisme ressourcé à la mode portugaise ou finlandaise, disons banalement : duvergériste. Aussi bien, malgré toutes les contorsions des nostalgiques du « présidentielisme à la française », une douloureuse vérité s'impose que Bastien François, le premier à notre connaissance, a diffusée dans les amphithéâtres universitaires dès avant le séisme du 21 avril 2002 : la *Misère de la V^{ème} République*⁶ qui procède d'un constat simple au terme duquel la logique majoritaire ne s'accommode de la formule présidentieliste que lorsque le président est l'élu d'une véritable majorité et effectivement responsable devant elle. Or, ce n'est plus le cas depuis 1988 ; vingt ans bientôt, parce que les listes électorales et les urnes sont autrement exactes que les baromètres des politastrologues appointés des médias : en 1969, Pompidou a été choisi au premier tour de scrutin par 34 % des électeurs inscrits ; en 1988 Mitterrand : 27 % ; en 2002, Chirac : moins de 14 % -un Français sur sept— le voient gouverner, les 82 % de suffrages exprimés du deuxième tour lui demandent avant tout de garder la République à l'abri du méchant loup.

La crise de régime que nous connaissons aujourd'hui tient alors à ce que ce président mal élu a cru bon de nommer successivement deux premiers ministres qui lui conviennent mais qui ne sont pas les chefs d'une majorité parlementaire, sans tenir compte des motions de censure qui lui ont été adressées personnellement par le peuple. Les deux circuits qui lient le président et le peuple, le premier ministre et les députés sont grippés et personne n'est responsable dans les conditions constitutionnelles ; depuis quelques semaines, le « résident de la République » se prive de bains de foule sur le port du Havre ou place du Capitole, son contact avec la France se fait par caméras

⁴ G. VEDEL, « La Constitution est perfectible », *Le Figaro Magazine* supplément du 12 avril 19

⁵ C. BIDÉGARAY et C. et EMERI, *La Constitution en France de 1789 à nos jours*, A. Colin, 1997, p. 278 et s.

⁶ Bastien FRANÇOIS, *Misère de la V^{ème} République*, Denoël, 2001.

interposées depuis le studio d'enregistrement de l'Elysée ou la chancellerie de Berlin. Un autre « souverain captif » aurait pu écrire André Tardieu. Et le premier ministre ne reçoit plus personne à Matignon ; le seul dialogue audible par-dessus un cordon de CRS se noue entre des syndicalistes noyés dans « la vile populace » -aurait dit Monsieur Thiers- et un quarteron de ministres cachés derrière les chefs du parti majoritaire. Curieuse procédure d'édition des normes !

Quoi qu'il en soit, malgré cette péripétie abracadabrantesque, l'Elysée est bien le château de la Belle au Bois dormant, la dyarchie est déséquilibrée au bénéfice illusoire du premier ministre sur qui pèse la responsabilité politique et qui a récupéré, en apparence au moins, les attributions de l'article 21 C alors même qu'il est prié d'expédier les affaires courantes jusqu'en 2007.

*

Lors de sa visite de réconciliation avec la République espagnole, le roi Juan Carlos n'a pas été jusqu'à Muret, se privant ainsi d'une belle pirouette rhétorique inspirée de notre jeune collègue Dominique Chagnollaud qui écrivait en 2000 : « Le président a revêtu les habits de la reine d'Angleterre »⁷. Mais celle-ci ne trône pas en queue de pie mais avec tous les symboles de la souveraineté, le sceptre, le globe, la main de justice, alors que Vincent Auriol ne porterait que le grand cordon de la Légion d'honneur qui n'impressionne personne ; il ne pourrait se déguiser en chef des armées qu'en période d'article 16 ou de tension internationale aiguë à l'image du général de Gaulle pour mater la rébellion du « quarteron de généraux en retraite » en avril 1961.

La référence à l'article 16 *-una puerta abierta a la dictadura constitucional* écrivait à l'époque Jimenez de Parga qui en connaissait la pratique⁸- n'est pas gratuite. Il est au sommet d'un édifice conçu par Michel Debré dans l'esprit de Bayeux autour de la distinction gaullienne entre la France et les Français. Le président est fondamentalement le gardien de la République qui lui est confiée par le peuple assemblé autour des urnes par l'élection présidentielle au suffrage universel, substitut républicain et légal-rationnel à la légitimité traditionnelle du monarque parlementaire anglais, batave, suédois ou... espagnol. Le même, tout compte fait, que le président Chirac, réélu en 2002 par ses adversaires autant, sinon plus que par ses partisans.

Vincent Auriol, candidat demain, pourrait être investi dans cette procédure. En janvier 1947, ce père putatif de la IV^{ème} République -il a présidé les deux constituantes- préside l'Assemblée nationale et incarne, à travers les trois partis de la majorité les 53 % d'électeurs qui avaient accepté, bon gré mal gré, la nouvelle règle du jeu. Mais encore faudrait-il que le mode de scrutin soit modifié afin de marquer que le président est véritablement celui qui « rassemble les Français sur la France » ; il doit

⁷ D. CHAGNOLLAUD, *Un Président peut en cacher un autre*, Flammarion, 2000, p. 99.

⁸ M. JIMENEZ DE PARGA Y CABRERA, *La Quinta Republica francesa. Una puerta abierta a la dictadura constitucional*, Madrid, Ed. Tecnos, 1958.

Vincent Auriol candidat ?

absorber les facteurs de division, de fracturation, de morcellement, d'éclatement du corps électoral. Ce n'est donc pas celui de l'article 7 C qui démantèle le pluralisme ; ce n'est pas celui qu'imaginent quelques télécrates qui pourrait aboutir à convoquer les électeurs à sept tours de scrutin en moins de trois mois pour jouer à *Loft Story* ou à *Star Academy* et envoyer Loana à l'Elysée⁹. Ce n'est pas sérieux.

Le mode de scrutin qui rassemblerait autour d'Auriol comme il aurait pu rassembler en 1947 autour de de Gaulle et en 1988 autour de Mitterrand, c'est le vote par assentiment, une formule totalement inédite en politologie alors qu'elle retient l'attention et a été adoptée par les mathématiciens étasuniens les plus distingués. L'idée directrice en est simple alors même qu'elle peut surprendre: Appeler l'électeur à exprimer en un seul tour de scrutin et par un unique bulletin sa préférence et son hostilité, un double choix positif et négatif sans que lui soit imposée une alternative extérieure non désirée.

Ses modalités sont simples lorsque -c'est le cas chez nous- le nombre des candidats ne risque pas de brouiller le paysage électoral. L'électeur dispose d'un bulletin sur lequel figure la liste de tous les candidats à départager ; il coche librement la ou les cases qui lui conviennent : aucune s'il les rejette tous, toutes si tous lui plaisent ou un seul ou plusieurs candidats au gré de ses préférences. Toutes les options lui sont ouvertes, de zéro à n . Au dépouillement est proclamé élu celui ou celle qui a obtenu le plus grand nombre de suffrage sans qu'il soit indispensable qu'il ait dépassé la majorité absolue des bulletins validés. Car il est le vainqueur d'un classement entre tous les candidats. Michel Balinski assure alors : « Ce système semble bien être une alternative intéressante au scrutin majoritaire à deux tours. Il permet de voter à la fois pour son cœur et sa poche, de choisir et d'éliminer, d'encourager certains candidats et d'en décourager d'autres, de voter utile et en même temps d'exprimer son soutien à des causes idéalistes et souvent laissées de côté ou oubliées. Il donne bien plus de possibilités à l'électeur de s'exprimer »¹⁰.

Mais il nécessite quelques pré requis : l'obligation de voter, le recours au vote électronique et une information des citoyens qui affine leurs choix politiques. Autant de conditions qui effraient des entrepreneurs politiques passablement frileux devant l'inconnu.

A défaut de cette nécessaire et bienfaisante retouche de l'article 7 C, Vincent Auriol ne se portera pas candidat pour gouverner mais comme devant pour présider à la mode de l'article 5 C : gardien, garant, arbitre à l'image de son collègue le roi d'Espagne.

Restent à examiner les deux autres éléments du trépied vedélien : une Assemblée élue au scrutin majoritaire, tout d'abord. L'effet mécanique de ce mode de scrutin n'a plus à être démontré depuis que Duverger a énuméré ses fameuses « lois sociologiques » en 1950 -déjà- alors même que les expériences récentes de RP aménagée, en Allemagne et en Espagne en atténuent la pertinence de même que l'on

⁹ G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, « Eviter un nouveau 21 avril », *Le Monde*, 8 mars 2006.

¹⁰ M. BALINSKI, *Le suffrage universel inachevé*, Belin, 2004, p. 304. Egalement J.M. COTTERET et C. EMERI, *Le marché électoral*, Michalon, 2004, p. 204 et s.

constate l'effritement du dualisme à Westminster. Merkel, Zapatero, Blair émergent avec autant de vigueur que Balladur ou Jospin. A ceci près que l'investiture, à Paris, du premier ministre par le président de la République peut en troubler la clarté : Balladur en 1993, Jospin en 1997 s'imposent à Mitterrand et à Chirac comme Tony Blair s'impose à la reine, à la tête du parti majoritaire. Mais quand le « gouvernement » semble être, dans une équivoque modèle 2002, celui du président, ce dernier choisit un fusible dont la solidité n'est pas plus assurée que l'autorité de celui qui le met en place : Raffarin 2002, Villepin 2005, mais aussi le couple Cresson/Bérégovoy dans la longue agonie du mitterrandisme entre 1991 et 1995.

A cet instant, qu'on le veuille ou non, le débat politique se déroule sous l'ombre portée de l'article 49-3, arme de dissuasion que la IV^{ème} République n'avait pas osé placer dans le carquois du président du Conseil. Et cette consécration, du chef de la majorité mal vécue par les acteurs nous ramène à Vincent Auriol.

*

Au fil de l'agenda des sept années passées à l'Elysée, Vincent Auriol nous permet de comprendre pour quelles raisons il n'a pas eu le courage d'affronter un second mandat : une immense lassitude accusée par le sentiment de l'échec de la formule constitutionnelle qu'il avait mission de mettre en place. Elle avait été conçue « pour assurer le plus d'autorité et de durée possibles au pouvoir exécutif ; elle y tendait par le double jeu de l'investiture du président du Conseil et du refus de la confiance à la majorité absolue »¹¹ ; une amorce de 49-3 malheureusement privée de la réponse de la mante religieuse –« tu me renverses, je te dissous »- que réalise le droit de dissolution automatique ou soumis à l'arbitrage du président de la République ; le syndrome du 16 mai a paralysé les constituants et confiné Vincent Auriol dans l'enregistrement des coups que les appareils des partis politiques se portent mutuellement sans être en mesure d'orienter leur jeu. A la veille de quitter l'Elysée, il note tristement : « Il faudrait peut-être donner un grand coup, mais on ne peut le faire de l'Elysée. Il faudrait organiser [les] partis et je n'ai pas le droit de le faire »¹².

Avec une régularité d'horloge et dans une irritation croissante, le journal du septennat enregistre les colères -parfois des « coups de gueule » à grand peine maîtrisés- contre des instances éclatées et insaisissables, comités directeurs, groupes parlementaires, secrétariats, coteries ou « courants » aux mains de feudataires associés et rivaux au sein de partis incapables de s'accorder sur des enjeux et des lignes politiques clairs -un contrat de majorité- et sur un pilote chargé de le mener à bon port ; dans le langage de Michel Debré 1958 : un gouvernement au sens de l'article 20 C 1958. Crise après crise,

¹¹ Jacques FAUVET, *La France déchirée*, A. Fayard, 1957, p. 113.

¹² V. AURIOL, *Mon septennat 1947-1954*, Notes de journal présentées par Pierre Nora et Jacques Ozouf, Gallimard, 1970, p. 583.

Vincent Auriol candidat ?

Auriol les houspille en vain ; il s'évertue à imposer, sans jamais y parvenir, Blum, Ramadier, Mendès France, Paul Reynaud et même Henri Queuille qui succombent sous les coups d'appareils partisans que nul ne maîtrise. Dans sa vindicte on retrouve peu d'accents gaulliens mais l'anathème est le même.

Il est à peine besoin d'en rappeler les origines : la double investiture du président du Conseil puis du gouvernement, non prévue par l'article 45 C mais que Paul Ramadier accepte contre l'avis d'Auriol et qui démantèle la notion de contrat de majorité : 28 janvier 1947 : « Je suis très mécontent... Ramadier va accepter la discussion des interpellations concernant la composition du Gouvernement... C'est contraire à l'esprit de la Constitution »¹³.

Car l'autorité du président du Conseil ne sort pas renforcée, mais affaiblie par ce double vote de confiance ; le premier doit obligatoirement recueillir la majorité absolue des députés composant l'Assemblée nationale ; la majorité relative suffit pour le second et révèle à tout coup les premières désertions et le délitement de l'équipe par un simple rejet de la question de confiance, serait-il à la majorité relative : « 22 janvier 1947. A Ramadier : "Vous devez rester en fonction jusqu'au jour où, par une majorité absolue de 314 voix, l'Assemblée votera une motion de censure. Ne vous divisez pas. Votre action et, surtout, l'intérêt du Pays sont entre vos propres mains. J'y veillerai" »¹⁴.

A l'occasion de la rupture du tripartisme (le 1^{er} mai 1947), Vincent Auriol refuse la démission du gouvernement, faute de censure explicite et impose la formule du remaniement : « 1^{er} mai 1947 : "C'est le Président du Conseil qui est responsable devant l'Assemblée nationale de la politique du Gouvernement. C'est lui seul qui peut dire si les ministres qui sont en désaccord avec lui peuvent rester au Gouvernement... Il faut que vous soumettiez le désaccord à l'Assemblée..., que le Président du Conseil lui explique les divergences de vue et la rupture de la solidarité ministérielle et demande à l'Assemblée si elle maintient le programme qu'elle a adopté et si elle lui maintient à lui, Président du Conseil, la confiance qu'elle lui a accordée" »¹⁵.

Ce n'est à vrai dire que cautère sur une jambe de bois, « encore une minute, monsieur le bourreau », partie remise susceptible de contenir le nombre des gouvernements mais pas de sortir la République de la paralysie gouvernementale. A aucun moment le président Auriol n'évoque la dialectique des articles 49 et 12 C 58 qu'il n'envisage jamais. Sa référence au modèle de Westminster s'arrête aux deux premiers termes de l'aphorisme de Georges Vedel : un parti (ou une coalition de partis) gouverne sous le contrôle de l'autre parti (disons : de l'opposition) et sous l'arbitrage du peuple. Totalement mobilisé au service de la France à reconstruire, il en oublie un peu les Français et les vertus de la rétroaction démocratique -un systémiste précieux dirait : « Il pêche par le *feedback* »- et

¹³ V. AURIOL, *op. cit.*, p. 16.

¹⁴ V. AURIOL, *op. cit.*, p. 14.

¹⁵ V. AURIOL, *op. cit.*, p. 33.

son approche du parlementarisme¹⁶ reste déséquilibrée parce qu'elle néglige les outils institutionnels de l'alternance.

Sous cette réserve, qui n'est pas mince, la candidature de Vincent Auriol à une VI^{ème} République « reparablementarisée » peut être envisagée ; tout au long de son septennat, il rêve d'un pouvoir d'arbitrage réel : « Le Président de la République, symbole de la Nation, de son unité, de sa permanence, doit demeurer au-dessus des partis ; et l'autorité qu'il tient de la Constitution doit être incontestée. Il n'a pas le droit d'entrer dans une compétition électorale »¹⁷.

C'est bien le chef d'Etat de la République moderne dans son vêtement européen, belge, espagnol, italien ou portugais, en charge de l'essentiel et en communion avec le peuple - Juan Carlos qui, selon des constitutionnalistes avertis, a réconcilié la monarchie et la démocratie, ce qui n'est pas rien !¹⁸. Mais encore faut-il qu'il dispose des outils lui permettant d'apprécier les enjeux afin d'effectuer « le bon choix ». Vincent Auriol les réclame avec insistance, confiné dans son statut d'irresponsabilité : un arbitre mis sur la touche. Evincé de la politique économique : en janvier 1948, une véritable révolution monétaire est décidée sans qu'il en soit même informé¹⁹. Evincé de la politique internationale malgré la lettre de la constitution²⁰. Evincé de la recherche des solutions à la crise indochinoise, alors qu'il est président de l'Union française²¹. Evincé de la politique de défense en dépit de l'article 100 C²². Il grogne et il menace, mais reste dans sa cage.

Sauf une fois où il reconnaît s'être volontairement mis en infraction avec la sacro-sainte règle de l'accompagnement qui le prive de sa liberté de parole. Inaugurant le barrage et l'usine de Donzère-Mondragon, symboles de la renaissance et de la modernisation de la République, le 35 octobre 1952, il profite de l'absence d'Antoine Pinay et de Robert Schuman, occupés ailleurs, pour expliquer la place qu'il assigne à la France dans le monde de demain à l'ensemble du corps diplomatique qu'il a fait inviter par... la Compagnie nationale du Rhône.

¹⁶ *Op. cit.*, p. 520 : « Il faut arriver à quelque chose d'approchant du système britannique en vue de coalitions sur des programmes déterminés ».

¹⁷ V. AURIOL, *op. cit.*, p. 585.

¹⁸ Francis DELPEREE ou Miguel HERRERO DE MINON, in *Pouvoirs*, 78 : *Les monarchies*, 1996.

¹⁹ Il s'agit de la vidange des lessiveuses par le retrait de circulation des billets de 5 000 francs. Il n'est pas informé « du tout, alors qu'il faut un projet de loi ».

²⁰ *Op. cit.* p. 289 : 21 septembre 1950 : Lettre au ministre des Affaires étrangères : « Je n'ai reçu aucune dépêche diplomatique de New York pendant la Conférence des Trois (malgré) les termes clairs et formels de la Constitution et une tradition depuis toujours établie ».

²¹ Le 5 janvier 1951, Letourneau, ministre en charge de l'Indochine s'approprie, sous forme d'interview à la presse le contenu d'une lettre de V.A. à Bao Dai dont il n'avait pas voulu auparavant la publication (*op. cit.*, p. 316).

²² 29 septembre 1950 : l'évacuation de Cao-Bang ne s'effectue pas du tout conformément au plan décidé par le Conseil de défense du 28 novembre 1949 (*op. cit.*, p. 291).

Vincent Auriol candidat ?

La candidature éventuelle de Vincent Auriol est alors très proche de celle que décrit Bastien François ; ce n'est pas celle d'Albert Lebrun ni celle de Jack Lang ; la première est celle d'une République victimaire et lacrymale, celle de l'inauguration des chrysanthèmes²³, la seconde est un contresens constitutionnel qui mélange tout, élection par le peuple et responsabilité devant le Parlement²⁴. Ce n'est pas celle d'Edouard Herriot, à qui Auriol songe en 1953, c'est autre chose : « ... Je demande qu'on laisse l'autorité et la dignité présidentielles à l'abri des manœuvres et des déchirements et qu'au plus tôt, dans un élan de patriotisme et d'union républicaine, le Parlement désigne un président indiscuté »²⁵.

Force est de reconnaître que, dans un vêtement retailé pour lui, à sa mesure par Michel Debré, il s'agit de Charles de Gaulle dans la version primitive du titre II tel que Burdeau ou Duverger le lisent, à dominante dyarchique ou orléaniste peu importe au fond puisque le gouvernement reste celui du premier ministre et de la majorité parlementaire. Dans la VI^{ème} République telle que l'imagine Vincent Auriol, il y a un arrière goût de mendésisme qui n'est pas fait pour déplaire²⁶.

²³ Michel RICHARD, *La République compassionnelle*, Grasset, 2006, p. 8.

²⁴ J. LANG, *Changer*, Plon, 2005, p. 155. Il s'agit de la « démocratie parlementaire présidentialisée » qui se dit inspirée du modèle primoministériel israélien tel... qu'il ne fonctionne plus aujourd'hui !

²⁵ V. AURIOL, *op. cit.*, p. 585.

²⁶ A. MONDEBOURG et B. FRANCOIS, *La Constitution de la 6^{ème} République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, O. Jacob, 2005, p. 17.

**DE LA VI^{ème} REPUBLIQUE
ET DE LA NUMEROLOGIE REPUBLICAINE**

**par Stéphane Baumont,
maître de conférences à l'Université Toulouse I sciences sociales**

1. Notre appréhension scolaire et chronologique de l'histoire politique et constitutionnelle de la France a conduit gouvernants comme chroniqueurs, constitutionnalistes comme citoyens à donner des numéros à chacune des Républiques que nous avons connues depuis 1792, moment emblématique de proclamation de la I^{ère} République, proclamation si « révolutionnaire » en soi qu'elle ne connut pas immédiatement de constitution ; l'année 1793 la lui proposant sans qu'elle connût d'application. Ainsi passa-t-on successivement d'une déclaration des droits de l'homme et du citoyen (préambule « républicain » absolu de 1789) à une proclamation sans support constitutionnel et à l'irruption de celui-ci dans la radicalité d'une Terreur.

2. Les fondations et autres prolégomènes avaient donc inscrit dans l'Histoire, au point de faire l'objet, dès les guerres napoléoniennes d'un mimétisme constitutionnel et politique (il fut question outre-Alpes des « Républiques sœurs » et du fameux code civil, cher à l'empereur), la République. Première du nom au cœur battant de la monarchie constitutionnelle.

3. L'instabilité (si l'on veut être critique), « l'inexpérience constitutionnelle » (si l'on souhaite rester « vedélien »), la créativité politico-constitutionnelle (si le vœu est de rendre positive, utile et fondamentale toute révision conduisant au changement de République) ont généré des césures ou chapitres dans notre temps républicain entraînant même certains auteurs à imaginer des cycles, à l'instar d'un Corps politique cohérent connaissant, comme le corps humain ou celui de la nature ses saisons républicaines, monarchiques, impériales ou « dictatoriales » et au cœur de celles-ci des numéros (cinq) pour les Républiques, l'Empire (deux) ou des noms de roi pour personnaliser la (les)

Restaurations (Louis XVIII, Charles X, Louis-Philippe).

4. Chaque numéro de République est la traduction d'une métamorphose constitutionnelle et politique bouleversant le régime existant. Il ne peut y avoir de nouveau numéro sans nouvelle constitution. La numérologie est donc l'illustration arithmétique d'un bouleversement constitutionnel et politique. Malgré la personnalisation du pouvoir –notamment sous la V^{ème} République il n'a jamais été question de « constitution de Gaule »– chaque numéro (I, II, III, IV et V) est symbolique d'un état des lieux de pouvoir, de l'application des tables de la Loi du moment et d'une philosophie du dit pouvoir. Cette numérologie entraîne, par ses adjectifs et prédicats, une qualification concernant le régime politique ou l'émotion publique : la Première République, au fondement des Républiques ; la Seconde République ou le présidentielisme américain au cœur battant du XIX^{ème} siècle, la Troisième République ou le « parlementarisme absolu » comme la Quatrième (« La mal aimée ») ; enfin la Cinquième République, monarchie républicaine ou régime semi-présidentiel, qui a connu une trentaine d'appellations, illustrant ainsi la polysémie de ses interprétations (avant comme après les cohabitations).

5. Dans l'inconscient collectif français comme dans l'émotion publique le changement de numéro vaut donc changement de régime politique donc de constitution mais aussi au-delà des règles, du nouveau code constitutionnel, de l'application de ce nouveau droit politique –traduction du nouveau contrat social espéré ou inscrit dans l'imaginaire du peuple– et de changement des acteurs politiques. Il y a donc, avec la naissance et l'écriture de toute constitution républicaine, un espoir de métamorphose (« on tourne la page ») perçue soit comme une révolution « tranquille », soit comme l'une des alternances nécessaires au corps politique (encore que le terme « alternance » soit plutôt décliné au cœur de l'histoire d'une même République).

6. Le changement de numéro vaut donc changement politique et constitutionnel. Cette équation est d'abord symbolique mais le « paraître » du numéro dit « la vérité » de l'être constitutionnel. Cette symbolique est nécessaire à la sacralisation du changement, à son inscription dans le *continuum* historique, à sa dimension méta-politique. Le droit politique –qu'est d'abord et surtout le droit constitutionnel– scande son rythme et décline ses grammaires à l'aune de la numérotation républicaine. Il inscrit même son avenir dans le cadre des chiffres à venir (la VI^{ème} République) ou des chiffres qui caractérisent –par exemple– les moments forts de la III^{ème} –la constitution Grévy ne la fait-elle passer de la III^{ème} à la IV^{ème} République ? Hypothèse innovante mais proche de la réalité des pratiques politiques entraînées par la nouvelle interprétation faisant du président du Conseil le « patron » de cette République parlementaire- ou les moments forts de la V^{ème} République.

De la VI^{ème} République et de la numérologie républicaine

7. Les moments forts de la V^{ème} République méritent d'être rappelés. Le caractère fondamental de certaines révisions nous conduirait à parler déjà non de cette VI^{ème} République –enjeu et problématique du colloque– mais de la XI^{ème} République. Comment peut-on en arriver là ? Sans excès d'interprétation ni surréalisme constitutionnel, en examinant simplement l'évolution du révisionnisme constitutionnel et ses grandes dates.

8. La VI^{ème} République, est-ce d'ailleurs le bon numéro ? Certes nous vivons toujours sous la V^{ème} République, mais qu'a-t-elle à voir avec le régime primo-ministériel et son parlementarisme rationalisé à l'anglaise de l'automne 1958 quand l'histoire rappelant l'homme du 18 juin à la présidence du Conseil l'adouba dans son rôle de « sauveur suprême » et de monarque constitutionnel ? La VI^{ème} République est véritablement née en 1962, lors du référendum de révision constitutionnelle instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct. La France venait de basculer de la monarchie constitutionnelle à la monarchie républicaine électorale. Depuis lors, des révisions ou des interprétations décisives devaient enrichir cette VI^{ème} République au point de la faire avancer dans le chiffrage des métamorphoses de la V^{ème} République : 1974, modification de la saisine du Conseil constitutionnel conduisant à une vraie révolution dans le contrôle du pouvoir politique majoritaire puisque désormais la minorité politique peut avoir juridiquement raison ; nous voilà dans la VII^{ème} République. 1986, interprétation mitterrandienne, à la Daunou, de la constitution conduisant enfin au respect de l'article 20 de nos tables de la loi (« Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ») et nous faisant revenir au texte et à l'esprit du 4 octobre 1958. Le monarque républicain affaibli permet à la République mendésiste, « la République moderne », de connaître grâce aux cohabitations le temps de la VIII^{ème} République. La IX^{ème} République surgit avec l'adaptation du traité de Maastricht en 1992 et les articles additifs de la constitution (88-1, 88-2, 88-3, 88-4) démontrant à tous –ou leur révélant– que la pyramide des normes comme la classe politique, devaient dorénavant avoir conscience que la norme des normes n'était plus au cœur de l'espace de la souveraineté nationale ou populaire mais qu'elle était européenne. La X^{ème} République naquit du quinquennat sans que pour autant un régime présidentiel à l'américaine ne surgisse d'une telle concordance des temps entre présidence de la République et Assemblée nationale. Quant à la XI^{ème} République, elle reste dans les limbes de l'imaginaire constitutionnel faute d'adoption de la « vraie » –parce que légitimée par le vote du peuple en quelque sorte constituant– la constitution européenne dont le refus relance à sa manière, paradoxalement une éventuelle nouvelle République.

9. Mais qu'importe la bataille des chiffres. Puisque aucune de ces révisions pourtant fondamentales c'est-à-dire bouleversant l'économie politique d'une architecture constitutionnelle n'a conduit à la X^{ème} République ; puisque chacune de ces révisions, dans son essentialité, devient un amendement « à l'américaine » ; puisque leur fondamentalisme en dehors de 1962, 1992 et 2000 n'a jamais agité la

Stéphane Baumont

France profonde persuadée, notamment par une surmédiatisation systématique, que son quotidien n'en serait pas bouleversé ; revenons donc à la VI^{ème} République en considérant ce chiffre autrement.

10. Trois citations pourraient être mises en exergue du Temple constitutionnel de cette VI^{ème} République. Elles en seraient à la fois le fondement historique (« Un peuple a toujours le droit de revoir, réformer, et changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures » Article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen), le socle temporel (« il suffirait de rechercher ce que leurs gouvernements n'ont jamais accordé aux Français et l'on pourrait faire un joli recueil de sentences que l'on intitulerait : « Les vraies lois de la politique française » ou mieux « L'immuable constitution de la France ») (doyen Georges Vedel) et la philosophie politique : « La démocratie est le règne qui s'instaure de l'action équivalente de tous, lorsque cette action vise à construire les conditions politiques de l'épanouissement existentiel de chacun » (Robert Misrahi). Aux trois colonnes-citations de cette VI^{ème} République pourraient s'ajouter au frontispice ces quelques phrases de Charles Péguy : « La République une et indivisible voilà ce qui est sorti de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. C'est de cette République-là que nous sommes républicains ».

11. Colonnes-citations pour le mouvement à construire. À la fois dans la volonté de retrouver un souffle, une inspiration, un messianisme républicains dans le sillon d'une tradition née en 1789 et enrichie par 1793, 1830, 1848, 1870, la III^{ème}, la IV^{ème} et la V^{ème} Républiques mais sur l'espallier de ses universaux (de son universel ?) en tirant toutes les leçons du nécessaire rapport existentiel devant exister entre les individus d'une même nation dans le cadre d'une reconstruction constitutionnelle innovante où le changement de chiffre, loin d'être un gadget pour médias affamés de constitutionnalistes en manque, conduit au nécessaire changement de régime.

12. De l'utilité dès lors de se replonger dans la lecture attentive et pleine d'allégresse du spinoziste Robert Misrahi dont le titre de l'ouvrage *Existence et démocratie* constitue la philosophie même de cette VI^{ème} République espérée. Il y a d'abord l'idée, présente dans les premiers projets devant donner naissance à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de bonheur : « le but de la société est le bonheur commun ». En ces temps de catastrophes et de mélancolie, d'anathèmes et de patchwork, de systématisme dans la critique et de simplisme caricatural dans l'accusation de l'autre, de communautarismes exacerbées et de « fin » de la Nation douloureusement vécue, il est temps de restaurer cette idée même de bonheur et de la lier, dans un trait d'union d'architecte institutionnel, à la République. Cela n'est envisageable et possible qu'à la condition que soient éradiqués le chômage et la misère, qui font figures du malheur. Il y a ensuite l'impératif de la réduction de l'écart « entre l'intention constitutionnelle de la démocratie qui est d'ouvrir l'histoire et le contenu effectif de certaines existences privées d'avenir et d'historicité ». La VI^{ème} République doit ouvrir l'histoire par

De la VI^{ème} République et de la numérologie républicaine

ses inventions institutionnelles en mettant tout en œuvre pour que le chômage et la misère ne privent pas d'avenir et d'historicité les individus composant le peuple constituant. La définition comme la vocation de la VI^{ème} République ainsi entendue reposent, entre autres principes républicains rappelés en amont, sur la cohérence qui existe, selon Robert Misrahi, « entre la souveraineté politique de la société démocratique (élective et représentative) et la souveraineté existentielle de l'individu fondateur » (par ses actes et son choix, il fonde et constitue la vie même de la société) ». Parce que les dysfonctionnements institutionnels naissent des malheurs existentiels ; parce que l'individu dit souverainement « non » quand aucune possibilité de penser l'avenir juste ne lui est donné ; parce que « le malheur existentiel se confond avec la privation même de la démocratie » (Robert Misrahi).

14. L'expression institutionnelle, originale et violente de ce malheur existentiel date du 30 juin 1998. L'année même de la commémoration du quarantième anniversaire de la constitution du 4 octobre 1958, dans le bureau-même du président Roland Dumas, un étudiant en histoire arracha les premiers feuillets de l'un des dix originaux de la constitution en soulignant qu'« elle était foulée et son préambule non respecté ». La première pierre de la VI^{ème} République venait symboliquement d'être posée : à la déchirure existentielle d'un étudiant en mal de symbolique pour l'exprimer absolument répondait la déchirure concrète de ces tables de la loi constitutionnelle dans le « Saint des Saints », dans un voyage au bout du Graal de la Cinquième, en faisant de ces pages l'unique objet sacralisé de son profond ressentiment républicain. Les leçons d'un tel geste permettent de mieux saisir la notion et la réalité de souveraineté et de malheur existentiel : déchirer une constitution c'est hurler son désespoir face à son non-respect notamment la déclaration des droits de l'homme et du citoyen mais aussi le préambule et les droits économiques et sociaux de la constitution de la IV^{ème} République dont l'alinéa 5 dispose : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Il y a donc là un principe de lutte contre le chômage mais aucun chômeur, comme le soulignait Guy Braibant « ne pourrait se présenter devant une administration ou une entreprise en invoquant cette disposition du préambule pour exiger qu'on lui donne un emploi ». « On peut néanmoins aisément concevoir que la lecture de l'étudiant ait été plus politique que juridique et qu'il ait eu le sentiment qu'il y avait violation de cet alinéa 5 parce qu'il se retrouvait au chômage, sans emploi ».

Déchirer une constitution c'est signifier au Politique la volonté d'en voir une autre écrite, celle d'être un acteur du peuple constituant dans le cadre de cellules de préconisation de réformes et non simplement en tant qu'électeur du moment référendaire de ladite révision ; c'est exprimer la volonté d'accélérer l'histoire en inventant, dressées sur les pages déchirées de la V^{ème}, les pages originales de la VI^{ème} ; c'est passer aussi peut-être de la page (constitutionnelle et politique) à l'écran (constitutionnel et politique aussi) ; c'est donner à voir l'absence d'historicité et d'avenir face à des tables de la loi inscrite dans l'histoire et enserrant l'avenir dans des règles du jeu politique adoptées.

13. Les Français avaient lancé à leurs gouvernants, à l'occasion des législatives de 1997, un certain nombre de messages politiques qui devaient notamment trouver leur traduction dans l'élaboration d'une nouvelle constitution, la VI^{ème} République. En votant pour la troisième cohabitation de leur histoire en dix ans, l'électorat a peut-être montré son attachement à une forme de monarchie constitutionnelle républicaine, qui ferait du président de la République, tel que Prévost-Paradol le décrivait dans *La France nouvelle* en 1868, un président « placé au-dessus des partis, n'ayant rien à espérer, ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes, son intérêt unique comme son premier devoir étant d'observer avec vigilance le jeu de la machine politique, afin d'y prévenir tout grave désordre ». Régime politique loin des conséquences ultra-présidentielles de la monarchie républicaine électorale instituée par le général de Gaulle en 1962, loin également d'un système unique d'irresponsabilité politique au plus haut niveau de l'État.

Les Français sont devenus à nouveau, à leur manière, les auteurs d'une nouvelle grammaire de la Politique : les notions, les valeurs de droite comme de gauche, désignent moins les espaces fermés et les univers clos d'une géographie politique manichéenne, que les deux termes d'un couple désormais identitaire, cohabitent sous l'égide d'un président plus radical-socialiste que bonapartiste et d'un premier ministre plus social-démocrate que mitterrandiste.

Une VI^{ème} République, État de droit, État démocratique à la démocratie plébiscitaire, le contrôle du gouvernement et l'institution de contre-pouvoirs aux délices médiatiques du sondage universel direct ; plus de pouvoir absolu mais un pouvoir responsable ; moins de pouvoir promoteur, plus de pouvoir protecteur ; plus de recettes sociétales mais règne du « gradualisme » et du réformisme ; plus d'idéologie de l'ordre contre le désordre, mais déclinaison du volontarisme dans la complémentarité des deux notions ; préservation et respect des droits de l'homme et protection de l'individu en accroissant systématiquement le contrôle du citoyen sur l'État.

Une VI^{ème} République, République de « l'idéologie » plus que de l'idéologie, celle qui ravirait à la fois John Rawls et Robert Badinter, Jürgen Habermas et Régis Debray, Pierre Mazeaud et les enfants de René Capitant, Lionel Jospin et les nostalgiques de la République parlementaire de Pierre Mendès France.

Les Français ont voulu inscrire une nouvelle philosophie de la politique qui tourne, d'une manière plus franche qu'en 1986 et 1988, les pages de notre V^{ème} République. Les élus comme nos gouvernants doivent prendre conscience de la revendication éthique de la population ; leur démarche doit être dorénavant autant philosophique que programmatique, Lionel Jospin soulignant lors du colloque du Collège de France, le 3 février 2002, la nécessité d'une « République éclairée ». L'exigence démocratique moderne consiste, en effet, à confronter systématiquement les actes du pouvoir aux valeurs auxquelles la société s'identifie ; à donner aux juges (Conseil constitutionnel, Conseil d'État, Cour de cassation), tous les moyens de dire et de vérifier si l'action du pouvoir est conforme aux principes fondamentaux constitutifs de la société.

De la VI^{ème} République et de la numérologie républicaine

C'est dans un nouvel équilibre bien compris que doivent s'inscrire les termes d'un nouveau contrat social qui permettront une recomposition institutionnelle d'autant plus nécessaire, qu'elle doit répondre au lancinant problème de chômage, mais également à la déstabilisation née des morts successives de Dieu, des idéologies, de l'Histoire et maintenant, du deuxième millénaire.

L'application concrète, au quotidien, du fameux « bloc de constitutionnalité », la renaissance d'un idéal républicain, le rééquilibrage des plateaux de la balance constitutionnelle avec « plus de Montesquieu » au niveau national et « plus de Rousseau » au niveau local, le toilettage complet de la constitution dans le droit fil du rapport Vedel, la mise en place du quinquennat malheureusement sec, permettront la métamorphose de la démocratie ouvrant les portes à la VI^{ème} République.

« La République meurt lorsque le peuple règne mais ne gouverne pas » écrivait le Pr. René-Jean Dupuy, et parce que « la République est une Province de l'âme... les Républiques comme les Dieux meurent d'une perte de foi ».

« Soudure des âmes, arc de lumière », lançait le poète Paul Celan. Celui du quarantième anniversaire de la naissance de la constitution de 1958 n'a pas été celui des bougies d'un anniversaire flamboyant, que par la grâce universitaire médiatisée de main de maître par la *Revue du droit public* (n° spécial 1998, « Les 40 ans de la V^{ème} République »). Les cierges veillant les derniers moments d'une V^{ème} République gaullienne presque défunte, semblant toutefois allumer leurs premiers feux pour éclairer la naissance d'une VI^{ème} République citoyenne et décentralisée.

15. Il faut en effet, donner d'autres couleurs à la future campagne présidentielle ; intéresser les citoyens sans dramatiser les enjeux, les législatives étant beaucoup plus les élections reines que les présidentielles, le futur président n'apprenant l'étendue de son pouvoir qu'en découvrant la majorité parlementaire sortie des urnes en juin 2002 ; oser s'attaquer à l'impensé du politique ; insister sur l'importance de l'éthique dans la politique et retrouver l'esprit des Lumières où le politique tient un discours sur les devoirs en même temps qu'un discours fondamental sur les droits et le bonheur ; tenter de conjuguer la prudence aristotélicienne, la *prudencia civilis* de Cicéron, car telle est sa belle définition de la politique, et la quête « d'un véritable et solide bonheur » celui de Burlamaqui, professeur en droit naturel et civil à Genève au XVIII^{ème} siècle ; imprimer un nouveau rythme à l'apolitique en rendant plus évidente et plus permanente la responsabilité du gouvernant face au gouverné qui doit pouvoir exercer son contrôle et proposer à la suite d'Henri Meschonnic « une pensée poétique de l'éthique, une pensée poétique du politique ». Une poétique de la vie en quelque sorte, au sens que le philosophe Walter Benjamin donnait à la vie : « C'est en reconnaissant bien plutôt la vie à tout ce dont il y a histoire, et qui n'en est pas seulement le théâtre, qu'on rend pleine justice à ce concept de vie ». Faire en sorte que la politique ne soit plus l'échec du politique : tel est le plus bel enjeu de la prochaine élection présidentielle ; tel est l'objet du messianisme républicain de la VI^{ème} République qui pourrait inventer, à l'instar de la géopolitique, une forme de « géopoétique » qui

dirait « par la poétique, la vérité du politique ».

Rappelons-nous en effet l'attitude du législateur de 1793 : « législateur unissant le souci littéraire, politique et juridique, qui savait exprimer avec force et simplicité le but suprême de l'organisation politique : le bonheur avec la liberté, la liberté avec le bonheur », comme le rappelle avec force et enthousiasme le philosophe Robert Misrahi dans *Existence et démocratie*.

En ce monde de l'après 11 septembre et de l'après 21 septembre, de la naissance de l'hyperterrorisme creusant « la fosse de Babel » et de l'irruption du risque industriel majeur presque au cœur de la cité, la politique ne doit plus craindre de reprendre à neuf, de métamorphoser les contenus qualitatifs et concrets d'un programme, de tenter de traduire les valeurs éthiques en termes pratiques donc politiques, d'assurer « la cohérence entre la souveraineté (élective et représentative) et la souveraineté existentielle de l'individu fondateur qui par ses actes et ses choix fonde et constitue la vie même de la société » (Robert Misrahi).

Prudente et réaliste, la VI^{ème} République doit être à l'image de son futur président, imaginative et ambitieuse. Qu'elle ose enfin parler bonheur sans se sentir coupable. Qu'elle s'entoure de la belle escorte de Spinoza, Alain, Gambetta et Mendès France. Qu'elle soit, en ces temps de désenchantement, la République de l'utopie concrète, c'est-à-dire d'une démocratie politique qui permette enfin l'instauration d'une démocratie existentielle.

C'est peut-être sous le signe des contre-pouvoirs institués ou inventés pour des citoyens en mal de démocratie directe que se jouera la prochaine présidentielle dans laquelle les principaux candidats se livrent dès 2006 à la plus gigantesque des primaires que la V^{ème} République ait connue comme pour mieux démontrer les dérapages désormais incontrôlés du mode de scrutin de 1962.

Nous nous trouvons, en cette précampagne présidentielle, à la croisée des chemins, comme si le philosophe Alain reprenait, avec son idée de contre-pouvoir de l'entre-deux-guerres, une nouvelle jeunesse. Permettant de séduire le nouveau sujet politique, sujet de résistance autant que sujet constituant, au sens de « à la recherche d'une nouvelle constitution ». Impératif d'inventer une nouvelle organisation politique du social permettant de mieux comprendre et appréhender les espaces biopolitiques et sociopolitiques contemporains pour tenter d'atteindre, malgré le développement des communautarismes et des intégrismes, à une forme de « bonheur » –sociétal, constitutionnel et politique– c'est-à-dire à un système conduisant « l'animal politique » qu'est l'homme, selon Aristote, à décliner la *prudentia civilis* de Cicéron, c'est-à-dire la politique comme sagesse civile, avec suffisamment d'allégresse pour que l'épanouissement existentiel de chacun soit au rendez-vous de l'expression politique du citoyen, au rendez-vous de la VI^{ème} République, et si Spinoza était candidat ?

TROISIEME PARTIE

QUELLE PRATIQUE
POUR LA VI^{ème} REPUBLIQUE ?

QUELLE TRANSITION VERS LA VI^{ème} REPUBLIQUE ?

par **Christophe Euzet**,
maître de conférences à l'Université de Perpignan

Jamais la thématique du changement constitutionnel n'avait connu une telle acuité depuis l'adoption de la constitution du 4 octobre 1958¹. Pourtant, l'évocation d'une VI^{ème} République n'est pas plus une idée neuve pour les constitutionnalistes qu'elle n'en est une pour la classe politique française². Mais la perspective de l'élection présidentielle du printemps 2007, conditionnée notamment par ce qu'il est désormais convenu d'appeler « l'essoufflement du système institutionnel », a récemment ravivé l'intensité (la pertinence ?) du discours des hommes (et femmes) politiques en faveur d'un changement de régime.

¹ Plusieurs candidats à l'élection présidentielle de 2007 (ou prétendants à l'investiture) évoquent ou ont évoqué l'idée d'un changement de République dans leurs discours dont, notamment, François Bayrou, Nicolas Sarkozy et Ségolène Royal.

² Voir notamment : S. BAUMONT, *Vers la VI^{ème} République*, Eché, 1988 ; S. BAUMONT, *Quel président et quelle constitution pour la 6^{ème} République ?*, éd. Du Rouergue, 1993 ; O. CARTON, « D'une V^{ème} parlementaire à une VI^{ème} République présidentielle ? », *Les petites affiches*, n° 104, 25 avril 2004, p. 8-15 ; M. DUVERGER, *La VI^{ème} République et le régime présidentiel*, Paris, Fayard, 1961 ; B. FRANÇOIS, *Misère de la V^{ème} République*, Denoël, 2001 ; J.E. GICQUEL et M. PELISSIER, « La VI^{ème} République », *La vie judiciaire*, n° 2378, novembre 1991 ; A. MONTEBOURG, *La machine à trahir*, Denoël, 2001 (A. Montebourg a créé le « C6R » en décembre 2001) ; « Quinquennat : Réforme ou VI^{ème} République ? » (dossier), *Revue politique et parlementaire*, mai-juin 2000 ; H. ROUSSILLON, « Le mythe de la 6^{ème} République », *R.F.D.C.*, 2002, n° 52, p. 711 et s. ; H. ROUSSILLON, « Sur le chemin de la VI^{ème} », *Dépêche du midi*, 17 novembre 1989 ; « La nouvelle V^{ème} République » (dossier), *Pouvoirs*, n° 99, nov 2001 ; « La nouvelle 5^{ème} République » (dossier), *Cahiers français*, n° 300, La Documentation française, janvier 2001 ; Proposition de loi constitutionnelle (PRG), *Sénat*, n° 370, session 1999-2000 ; allocution de Gérard Charasse à l'Assemblée nationale, 3 avril 2001.

Interpellée par des propositions foisonnantes, la doctrine constitutionnaliste s'invite aujourd'hui dans un débat au sein duquel elle a assurément un rôle déterminant à jouer³. A ce titre, nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, interrogent *l'objet constitutionnel que pourrait potentiellement être la VI^{ème} République*⁴. Plus rares en revanche sont ceux qui, en aval des discussions relatives à la *nécessité* d'un changement et en amont de celles relatives à la *portée* des transformations à entreprendre, s'arrêtent un instant sur les *modalités concrètes devant permettre le passage formel à la VI^{ème} République*. Or, tant d'un point de vue théorique que pratique, la problématique de la filiation entre une constitution et celle qui lui succède s'avère d'une complexité fondamentale dépassant, de loin, les aspects purement procéduraux censés n'intéresser que les spécialistes du droit. Concevoir, façonner et finaliser un texte nouveau pour la République, organiser dans le même mouvement les modalités de son entrée en vigueur, constituent autant d'étapes intermédiaires, lestées de difficultés majeures, qui ne sauraient être mises à l'écart du débat. Au contraire, elles y occupent une place épiscopale, *indissolublement liée au contenu et au devenir* du texte lui-même. L'histoire constitutionnelle montre en effet, sans nuance aucune, que les constitutions sont *toujours dépendantes de leur contexte de production*. Il est, de fait, impossible de détacher l'analyse d'un texte, quel qu'il soit, de l'environnement –politique, social, économique, et culturel– au cœur duquel il puise ses fondements, sa substance et ses conditions de mise en œuvre. Autrement dit, la VI^{ème} République ne saurait être autre que *descendante de la V^{ème}*, avec tout ce que cela suppose de difficultés concernant les *modalités de sa filiation*.

Cela ne signifie pas, il s'entend, que les réflexions menées sur le contenu d'un texte à *venir* soient privées d'objet, car en toute hypothèse, les projets divers, aujourd'hui soutenus, fourniraient inmanquablement, au moment du processus constituant, la matière première aux discussions engagées. Mais cela suggère, assurément, d'intégrer pleinement la phase transitionnelle dans une dimension réflexive d'ensemble qui sous-tend, d'emblée, deux questionnements au moins : est-il possible de réaliser une transition constitutionnelle scrupuleusement limpide entre les V^{ème} et VI^{ème} Républiques ? Quelles sont les conditions politiques indispensables à la réalisabilité de cette transition ?

Une analyse objective fait rapidement apparaître un trouble manifeste quant à la réponse susceptible d'être apportée à la première interrogation. Une incertitude tout aussi inconfortable s'impose en réponse à la deuxième. Il s'avère en réalité qu'une transition constitutionnelle

³ Dans la mesure, d'une part, où elle est la mieux à même de procéder à *l'analyse critique* des dispositifs projetés ou encore de contribuer à leur élaboration. Dans la mesure, d'autre part et surtout, où elle est probablement la seule à pouvoir *donner du sens* aux mutations à venir, au moyen d'une prise de recul sur l'événementiel que lui autorisent les concepts et la riche expérience constitutionnelle qui font, au quotidien, son champ d'investigation. L'étude du droit constitutionnel ne saurait en effet se limiter à l'analyse des textes, mais doit au contraire embrasser la problématique de la contextualisation du droit dans une perspective de critique dialectique.

⁴ L'essentiel des contributions du présent ouvrage s'intéresse en priorité au *contenu* de la future norme.

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

juridiquement irréprochable entre la V^{ème} et la VI^{ème} Républiques est impossible (I) et que, *à considérer que l'on s'accorde quelque liberté avec la rigueur des textes*, les conditions d'une filiation politiquement légitime, reposant sur un large consensus, sont très improbables. Il en résulte que l'éventualité d'une transition vers la VI^{ème} République demeure à ce jour très aléatoire et qu'elle replace l'échange très actuel des arguments de chacun au rang de déclarations d'intentions qu'il sera en toute hypothèse délicat de concrétiser (II).

I - Un processus constitutionnel introuvable

L'intention de passage à la VI^{ème} République suppose, on l'a dit, de s'interroger sur les modalités, c'est-à-dire sur les conditions constitutionnelles d'un tel passage. Un bref rappel de l'histoire constitutionnelle française suffit à établir qu'il n'existe, en la matière, *aucun précédent de transition constitutionnelle scrupuleusement respectueuse de l'ordre juridique en vigueur* au moment du changement entrepris (A).

On objectera bien sûr -comparaison ne valant pas raison-, qu'il convient de s'attacher à l'analyse du texte de 1958 pour déterminer dans quelle mesure une telle transition est techniquement envisageable. Mais l'observation, tout aussi édifiante ici, invite à conclure qu'il n'existe *aucun procédé à même d'établir une filiation irréprochable*. Il ne s'agit pas là d'une spécificité propre au texte de la V^{ème} République, mais de la caractéristique inhérente à toute constitution : le changement constitutionnel pose un problème théorique indépassable qui remet en question la pertinence de toute idée de transition en dehors du scénario de la rupture politico-institutionnelle et/ou de circonstances tout à fait particulières (B).

A - L'absence de précédent historique

Riche d'un nombre d'expériences constitutionnelles sans équivalent depuis 1789⁵, l'histoire politique de la France ne permet paradoxalement pas de trouver le moindre cas de transition linéaire entre deux des régimes politiques qu'elle a été conduite à expérimenter.

Un tel constat relativise sensiblement l'idée d'un passage apaisé de la V^{ème} à la VI^{ème} République. En effet, l'œuvre constituante apparaît, sans exception aucune, comme un travail mené dans la douleur (1), réalisé en rupture, plus ou moins avérée, avec l'ordre constitutionnel en vigueur (2).

1 - L'œuvre constituante : un travail douloureux

C'est dans une période pour le moins troublée que naissent les premières normes fondamentales françaises : la monarchie constitutionnelle de 1791 prend racine dans un mouvement révolutionnaire en conflit avec les dignitaires de l'Ancien Régime et débouche rapidement sur la suspension, puis

⁵ M. MORABITO et D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Montchrestien, Domat droit public, 1991, p. 25.

l'exécution du roi⁶. La constitution du 24 juin 1793, ébauchée en période de guerre -civile et extérieure-, ne sera finalement jamais mise en vigueur⁷. Le texte de 1795, qu'incarne le Directoire, est l'œuvre de ceux qui, ayant survécu à plusieurs années de terreur, organisent hâtivement et craintivement le pouvoir de façon à en limiter les excès⁸. Mais l'expérience tourne court avec le coup d'Etat du 18 brumaire orchestré par Napoléon Bonaparte⁹. Les innovations institutionnelles du Consulat, rapidement constitué en Empire, prennent place dans un climat de guerre ouverte avec l'ensemble des voisins européens¹⁰. La période troublée de la Restauration, puis celle des Cent Jours, précèdent une deuxième Restauration exigée par les puissances européennes sur les ruines de l'Empire défait¹¹. C'est bientôt au terme d'une révolution que le règne de Charles X prend fin en juillet 1830¹². Et si l'organisation monarchique du pouvoir est conservée, ce n'est que pour une période de dix-huit ans, au terme de laquelle une nouvelle révolution enterre définitivement cette forme de régime en France¹³.

La République renaissante, faute de républicains, s'effondre à nouveau avec le coup d'Etat du 2 décembre 1951 qui annonce le retour à l'Empire¹⁴. La défaite de Sedan sonne le glas des expériences impériales du pays et la restauration, pour le moins controversée, de la République. C'est en effet dans une France partiellement occupée et très largement divisée que s'opère le processus constituant

⁶ A. CASTALDO, *Les méthodes de travail de la constituante, Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale, 1789-1791*, Paris, P.U.F., 1989 ; P. DENIS-FARGE, *La procédure des délibérations dans les trois assemblées révolutionnaires*, Toulouse, imprimerie régionale, 1929 ; A. MAURY, « Le gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée constituante », *Annales de Sciences politiques*, 1900, p. 484 et s ; M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, LGDJ, 1980.

⁷ M. BOULOISEAU, *Le comité de salut public*, Paris, Coll. « Que sais-je ? », 1968, 128 p. ; A. BRIMO, « A propos de la constitution montagnarde du 24 juin 1793 et de deux conceptions de la démocratie », *Mélanges Magnol*, Paris, 1948, p. 37 et s. ; A. DECENCIERE-FERRANDIERE, « La constitution de 1793 », in *Mélanges Decencièrre-Ferrandière*, 1936, p. 47 et s.

⁸ P. BASTID, *Les discours de Siéyès dans les débats constitutionnels de l'an III*, Paris, Hachette, 1939 ; A. MATHIEZ, *La réaction thermidorienne*, Paris, A. Colin, 1929. ; J.-R. SURATTEAU, « Directoire », in *Dictionnaire historique de la révolution française*, p. 334 et s.

⁹ R. MAC DOUGALL, « La consommation de la première République et le coup d'Etat du 30 prairial (18 juin 1799) », *AHRF*, 1989, p. 52 et s.

¹⁰ J.-P. BERTAUD, *Le Consulat et l'Empire (1799-1815)*, Paris, A. Colin, 1989 ; F. PONTEIL, *Napoléon I^{er} et l'organisation autoritaire de la France*, Paris, A. Colin, 1955.

¹¹ P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire*, Paris, Sirey, 1954.

¹² J. DROZ, *De la restauration à la révolution, 1815-1848*, Paris, A. Colin, 1970 ; P. VIGIER, *La monarchie de juillet*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je », 1982, 126 p.

¹³ A. JARDIN, « La chute du régime de juillet », in M. VALENSISE (sous la dir. de), *François Guizot et la culture politique de son temps*, Paris, Gallimard, Le seuil, p.203 et s.

¹⁴ L. GIRARD, *La deuxième République : naissance et mort*, Paris, Calmann-Lévy, 1968 ; H. GUILLEMIN, *Le coup d'Etat du 2 décembre (1851)*, Paris, Gallimard, 1951.

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

menant à la III^{ème} République¹⁵. Après les péripéties multiples rencontrées par le premier régime politique durable qu'ait connu l'hexagone, la défaite militaire de 1940 conduit au régime de l'Etat français, organisé *dans et par* un gouvernement soumis¹⁶.

C'est encore dans la douleur que la France, au lendemain du second conflit mondial, renoue avec ses expériences démocratiques en instaurant une IV^{ème} République¹⁷. Il n'est, en définitive, jusqu'à la constitution de la V^{ème} République qui ne soit adoptée, en 1958, dans le contexte heurté du processus de décolonisation, sur fond de guerre d'Algérie¹⁸.

L'ère du constitutionnalisme, qui débute en France après la révolution de 1789, témoigne donc, sur près de deux cents ans et à travers des expériences multiples, de la conflictualité inhérente à tout processus constituant. Ce bref rappel historique révèle en effet que le renouvellement ou le changement de régime a *toujours* été initié au cœur (ou au terme) de périodes troublées peu propices à la sérénité.

Il est plus intéressant encore de remarquer que l'œuvre constituante apparaît aussi, de façon systématique, comme un travail de rupture avec l'ordre préexistant.

2 - L'œuvre constituante : un travail de rupture

Sans reprendre le détail de deux siècles tourmentés d'histoire institutionnelle, on se bornera à souligner ici que l'œuvre fondatrice s'identifie, là encore, *toujours* à un travail de déconstruction du *passé*. Cela ne signifie pas qu'il en soit fait table –absolument- rase à chaque expérience nouvelle, mais que chacune a pour vocation de rompre avec les échecs générés par la précédente.

C'est ainsi que certaines constitutions peuvent être considérées comme apparues *ex nihilo*. Il en va de la sorte pour la norme de 1791, la charte de 1815 ou encore les lois constitutionnelles de 1875 qui s'assimilent à des ruptures empiriques, suggérées par les événements. Dans le premier cas, le texte fondamental est adopté sur la base d'un processus inédit mené par les états généraux¹⁹. Dans le deuxième, l'expérience de la monarchie constitutionnelle *octroyée* reflète un processus sans

¹⁵ J. CHASTENET, *Histoire de la III^{ème} République, I.- L'enfance de la République, 1870-1879*, Paris, Hachette, 1952.

¹⁶ E. BERL, *La fin de la III^{ème} République*, Paris, Gallimard, 1968. ; R.O. PAXTON, *La France de Vichy, 1940-1944*, Paris, Le Seuil, Points Histoire, 1973.

¹⁷ P. AVRIL et G. VINCENT, *La IV^{ème} République : Histoire et société*, Paris, M.A. éditions, 1988.

¹⁸ A. SIEGFRIED, *De la IV^{ème} à la V^{ème} République*, Paris, Grasset, 1958 ; M. WINOCK, *La République qui se meurt (1956-1958)*, Paris, Gallimard, Le Seuil, 1985.

¹⁹ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « Le parlementarisme sous la constituante », *RHIPC*, 1939, p. 311 et s.

précédent²⁰. La III^{ème} République est quant à elle l'aboutissement d'un mouvement inédit d'avènement du pluralisme politique²¹.

D'autres expériences doivent être comprises, de façon plus nette, comme autant de ruptures *brutales* avec l'ordre établi. Ainsi en va-t-il notamment, du texte de 1793²², de celui de 1795²³, de celui de 1799²⁴, mais aussi de la charte de 1830²⁵ ou encore de la constitution de 1848²⁶, comme celle du second Empire²⁷.

Les dernières doivent être considérées comme des ruptures larvées. Sans pénétrer ici le débat relatif à la nature de la filiation qui s'établit entre les troisième, quatrième et cinquième Républiques, on se limitera à souligner que c'est en méconnaissant la volonté du constituant de 1875 que le référendum du 21 octobre 1945 a confié le pouvoir constituant originaire à une assemblée à élire²⁸, de même qu'en 1958 lorsque les représentants de la nation votent la loi du 3 juin attribuant mission constituante au gouvernement du général de Gaulle²⁹. Dans les deux cas, et même si « en façade » les exigences de la constitutionnalité demeurent respectées, le dépositaire du pouvoir constituant dérivé se déleste d'une compétence dont il ne jouit pas (la convocation du pouvoir constituant originaire) au profit d'une instance à laquelle le texte en vigueur n'a jamais entendu confier un tel pouvoir³⁰.

Il en résulte, on l'aura compris, qu'un passage constitutionnellement irréprochable à la VI^{ème} République constituerait un cas sans précédent dans la riche expérience de notre pays. Reste, toutefois, à en évaluer la potentialité.

B - Le défaut de fondement textuel et les limites d'ordre théorique

L'observation selon laquelle il n'existe pas de précédent en matière de transition constitutionnelle ne saurait en effet suffire à établir, *a priori*, la non-faisabilité d'un passage limpide et serein à la VI^{ème}

²⁰ S. RIALS, « Une grande étape du constitutionnalisme européen : La question constitutionnelle en 1814-1815 », in *Révolution et contre-révolution au XIX^{ème} siècle*, Paris, Albatros, D-U-C, 1987, p. 126 et s.

²¹ J.-M. MAYEUR, *Les débuts de la III^{ème} République, 1871-1898*, Paris, Seuil, 1973.

²² Œuvre révolutionnaire dans la révolution.

²³ Œuvre des thermidoriens après les excès montagnards.

²⁴ Qui suit un coup d'Etat.

²⁵ Qui prend acte d'une révolution.

²⁶ Adoptée elle aussi après une révolution.

²⁷ Qui rompt une nouvelle fois avec la République.

²⁸ L'Assemblée constituante était ainsi « un organe nouveau, totalement étranger à la procédure de révision constitutionnelle prévue par la loi constitutionnelle du 25 février 1875... » in G. BURDEAU, F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 27^{ème} éd., 2001, p. 380.

²⁹ Ph. SEGUR, *La V^{ème} République*, Ellipses, Mise au point, 1999, p. 18.

³⁰ P. PACTET et F. MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, A. Colin, Coll. U, 2005, p. 314-315 ; B. FRANÇOIS, *Naissance d'une constitution, La V^{ème} République (1958-1962)*, Presses de Sc. Po., 1996 ; S. ROUVILLOIS, *Les origines de la V^{ème} République*, P.U.F., « Que sais-je ? », n° 3305, 1998.

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

République. Encore convient-il d'examiner ce que prévoit le texte de 1958 en vue de son propre dépassement.

Or en la matière, la constitution du 4 octobre se caractérise par un mutisme éclairant. Si la norme envisage explicitement les modalités de son *évolution*, elle n'évoque jamais la question de sa *succession* (1). Cela tient au fait que la révision fait appel au pouvoir constituant *dérivé* (donc institué), alors même que c'est la convocation du pouvoir constituant *originnaire* que suppose le changement de régime. Or il s'agit là d'une question théorique indépassable qui a, depuis longtemps, été mise en lumière par les auteurs classiques de la discipline du droit constitutionnel : celui de la nature imprévisible, a-juridique et circonstancielle du pouvoir constituant originnaire (2).

1 - Le mutisme du texte du 4 octobre 1958

La constitution de 1958 ne prévoit pas les conditions d'un changement de régime politique.

On pourra, certes, objecter à ce sujet qu'une simple *révision*, à la seule condition qu'elle affecte sensiblement l'un des rouages essentiels des institutions, suffirait à faire entrer la République dans une ère nouvelle. La *suppression de la présidence du Conseil des ministres par le chef de l'Etat*³¹, une *consécration constitutionnelle effective et ferme du principe du non-cumul des mandats* ou encore l'instauration, au plus haut rang normatif, de la *représentation proportionnelle pour les assemblées parlementaires* (autant de réformes que l'on peut aujourd'hui appeler de ses vœux), feraient entrer de plain-pied le régime dans une *sixième République de fait*. De la même façon, la suppression de la responsabilité gouvernementale et/ou du droit de dissolution, ainsi que l'institution d'une vice-présidence (mesures beaucoup problématiques à nos yeux), ne manqueraient pas de *transformer matériellement* la V^{ème} en VI^{ème}.

Mais ce n'est pas tant d'une évolution substantielle qu'il est question aujourd'hui que d'un changement à la fois *formel* et *symbolique* de République. Or l'on sait bien que l'interprétation des lois constitutionnelles de la III^{ème} République faite par Jules Grévy à compter de 1879 n'a pas donné naissance à la IV^{ème}, pas davantage d'ailleurs que la réforme du mode d'élection du chef de l'Etat en 1962, bien que génératrice d'un changement institutionnel majeur, n'a généré la VI^{ème}. Dans les deux cas, le régime s'est profondément transformé, dans le sens du parlementarisme absolu pour le

³¹ Il nous semble en effet que la présidence du Conseil des ministres par le président, qui détermine l'ordre du jour de ses travaux, est, à elle seule, déterminante en ce qui concerne le rôle dévolu au chef de l'Etat. Cette question dépasse peut-être le problème du mode de désignation de ce dernier sur lequel se focalise l'essentiel des débats. Au Portugal par exemple, l'élection du président au suffrage universel direct n'emporte aucune conséquence sur son rôle institutionnel (il reste un arbitre) dans la mesure où il ne dirige pas le Conseil des ministres.

premier³², vers celui d'un absolutisme présidentiel³³ pour le second, sans que soit consacré un changement formel de République.

Si l'on envisage un passage effectif et « légal » à la VI^{ème} République, il est donc nécessaire de consulter l'état du droit en vigueur. Le texte de 1958 prévoit, en son article 89, les modalités de son adaptation aux nouvelles exigences sociales dans le temps. Mais le titre XVI, qui comprend cet article unique, ne laisse aucune équivoque possible sur le sens dont ce dernier est porteur : « De la révision » ne saurait être assimilé à « Du changement de constitution ». En d'autres termes, il ne permet qu'une simple modification du texte et pas son changement intégral. Au-delà des aspects procéduraux, il vise au contraire à enraceriner dans le temps le régime institué en 1958 en proscrivant, au surplus, toute révision lorsqu'il est « porté atteinte à l'intégrité du territoire » ou encore toute modification visant à remettre en question « la forme républicaine du gouvernement ». Aucun recours au pouvoir constituant *originnaire* n'est donc prévu et le cadre d'action du pouvoir constituant *dérivé* strictement contingenté.

Une révision initiée par le biais de l'article 89 et visant à modifier l'article 89 lui-même de façon à autoriser le changement de constitution ne ferait, quant à elle, que masquer une inconstitutionnalité avérée dans la mesure où il n'a jamais été question, dans le texte de 1958, de confier à un pouvoir institué la faculté de consulter le constituant originnaire.

On sait par ailleurs que l'article 11 du texte de 1958 fut utilisé à deux reprises en vue d'une modification constitutionnelle. D'une « légalité » contestable, l'utilisation controversée du référendum en vue d'une révision du texte de 1958 connut une issue favorable en 1962 et provoqua la démission du président de Gaulle en 1969³⁴. Mais si le doute peut encore perdurer en ce qui concerne la constitutionnalité du recours direct au référendum en matière de révision, aucune ambiguïté ne plane sur la faisabilité d'un nouveau texte constitutionnel au moyen du même procédé. En effet, si la formulation selon laquelle « le président de la République [...] peut soumettre au référendum tout projet de loi concernant l'organisation des pouvoirs publics » a pu être efficacement interprétée comme intégrant les projets de lois « constitutionnelles »³⁵ et si une telle utilisation demeure toujours

³² Selon l'expression de Raymond Carré de Malberg, in CARRE DE MALBERG, *Théorie générale de l'Etat*, 2 vol., 1920-1922, réimp. 1962.

³³ Ainsi le Pr. Chantebout pouvait-il évoquer, dans les anciennes versions de son manuel de droit constitutionnel, « l'absolutisme pompidolien », in B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, A. Colin, Coll. U, 17^{ème} éd., 2000, p. 443 et s.

³⁴ G. BERLIA, « Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 octobre 1962 », *RDP*, 1962, p. 936 et s. ; R. CHIROUX, « La crise constitutionnelle de l'automne 1962 », *Annales Fac. Dr. Clermont*, 1988, p. 67 et s. ; B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel*, A. Colin, Coll. U, 21^{ème} éd., 2004, p. 450-451.

³⁵ Efficacement, bien que la constitutionnalité de la procédure ait été discutée, en ce sens qu'elle a finalement abouti. Voir, sur ces questions : P. AVRIL, *Les conventions de la constitution*, PUF, Coll. Léviathan, 1997 ; R.

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

potentiellement envisageable³⁶, elle ne saurait valablement autoriser un changement intégral de texte, qui supposerait notamment la redéfinition du « contrat initial » sur lequel ces mêmes *pouvoirs publics* ont été institués. En d'autres termes, l'article 11 ne peut pas, en l'état, constituer un fondement pertinent au changement de République. Il en irait de même concernant son utilisation à des fins de modification de l'article 89, qui serait tout autant, et pour les mêmes raisons, privée de base juridique légale.

Mais le mutisme et, en définitive, le manque de permissivité de la norme fondamentale sur la question de sa propre succession, rapidement démontrables, ne tiennent pas à une spécificité du texte de 1958. Le problème, de nature théorique, s'avère en réalité indépassable et exclut par nature tout processus linéaire de transition vers la VI^{ème} République en dehors d'un *contexte particulier* permettant d'en référer au pouvoir constituant originaire.

2 - L'indépassable problème théorique

On aura compris que le cœur de la difficulté se trouve ici sur la distinction qu'il convient d'établir entre les pouvoirs constituants *originaire* et *dérivé*. Le deuxième, cela s'entend aisément, est celui qui procède de la constitution elle-même. Sont en effet dépositaires du pouvoir constituant *dérivé* ceux qui, sur habilitation de la constitution, sont autorisés à la faire évoluer, en fonction des nécessités sociales mais aussi dans le respect de procédures établies³⁷.

Le premier soulève en revanche des questions beaucoup plus complexes. Comme l'ont très justement démontré A. Esmein et R. Carré de Malberg³⁸, le pouvoir constituant originaire est toujours, pour sa part, une abstraction *a-juridique* qui ne peut se matérialiser que dans un contexte particulier et se construire qu'en un instant donné en fonction d'un rapport de forces politiques circonstancié³⁹.

CAPITANT, « La coutume constitutionnelle », *RDP*, 1979, p. 959 et s. ; P. AMSELEK, « Le rôle de la pratique dans la formation du droit : aperçus à propos de l'exemple du droit public français », *RDP*, 1983, p. 1421 et s.

³⁶ Le président François Mitterrand, après avoir longtemps critiqué cette pratique constitutionnelle (par ex. dans *Le coup d'Etat permanent*, Paris, Plon, 1964), a « menacé » de l'utiliser en vue de l'adoption du traité de Maastricht au cas où les parlementaires feraient obstacle à la révision nécessaire à sa ratification en 1992.

³⁷ G. BURDEAU, F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, LGDJ, 27^{ème} éd., 2001, p. 40-41.

³⁸ On se référera utilement ici à l'ensemble de la production classique sur la question du pouvoir constituant, notamment : R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, (1920-1922) Paris, éd. CNRS, 1985, vol. 1, 837 p. ; L. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel* (1923-1927), Paris, éd. De Brocard, t. 1, 1972 ; A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel* (1927), 8^{ème} éd., Presses Panthéon-Assas, coll. Les introuvables, 1998 ; M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel* (1929), 2^{ème} éd., Paris, Sirey, 1965.

³⁹ Voir en ce sens A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 785.

Cela signifie que, pas davantage le président de la République que le gouvernement, le Parlement, ou le peuple lui-même, ne sont les dépositaires du pouvoir constituant originaire⁴⁰.

En d'autres termes, aucun d'entre eux n'est en mesure de produire un titre juridique, une *habilitation constitutionnelle préexistante* lui permettant valablement d'initier un processus constituant⁴¹. Si chacun peut participer, sur la base d'une telle habilitation, à la modification *des clauses* du contrat institutif, aucun n'est apte à remplacer ce même *contrat*⁴². On remarquera, pour se persuader de la véracité du propos, que la multiplicité des expériences constituantes de l'histoire politique française n'autorise en aucune manière un repérage fiable et constant de la *composition* du pouvoir constituant originaire. Le dosage entre l'intervention de l'exécutif, du législatif et celle du peuple, mais aussi le degré de rupture, plus ou moins prononcé avec l'ordre constitutionnel en vigueur, se redéfinit à chaque fois en fonction des circonstances, plus ou moins violentes et, donc, du rapport des forces en présence. De la même façon, les composantes de l'exécutif, du législatif, voire du « peuple⁴³ », sont-elles différentes à chaque fois. C'est ainsi que le pouvoir constituant originaire n'est pas du tout de

⁴⁰ On soulignera sur ce dernier point que le juriste Hans Kelsen, pourtant fervent défenseur d'une théorie autopoïétique du droit (dans laquelle chaque norme tient sa validité d'une autre qui lui est supérieure) n'a pas évoqué la nature intrinsèque de la norme fondamentale, la *Gründnorm* (u norme initiale). Cela tient au fait que le contrat initial est a-juridique par nature ou, plus exactement, qu'il transcende toute juridicité dans ses conditions de formation. Aussi n'est-il pas nécessaire d'invoquer une quelconque supra-constitutionnalité pour expliquer la distinction essentielle entre pouvoir constituant originaire et dérivé. Car c'est bien le caractère *hétéronome* du texte fondamental qui justifie à lui seul cette distinction.

⁴¹ Les tenants de la supra-constitutionnalité, héritiers du jusnaturalisme, invoquent à ce sujet la transcendance des droits de l'homme pour justifier une limitation *juridique* du pouvoir constituant. Mais si l'on peut discuter de la validité d'une telle approche pour ce qui concerne le pouvoir constituant dérivé, qui procède d'un contrat initial (la constitution) faisant au moins, de façon générale, référence à cette idéologie, on ne saurait valablement la retenir pour ce qui est du pouvoir originaire. En effet, imprévisible par nature, ce dernier ne peut être encadré par des *éléments fondateurs de constitutionnalité* qu'il peut avoir vocation, justement, à dépasser. En quoi le Conseil constitutionnel pourrait-il, pour être concret, limiter la portée d'une entreprise constituante révolutionnaire visant à dépasser les institutions en place ? Comment opposer utilement la transcendance des droits de l'homme à un mouvement insurrectionnel réactionnaire devenu omnipotent ou à un totalitarisme soutenu et appelé par le plus grand nombre ?

⁴² Il n'est pas davantage nécessaire ici de revenir sur la distinction opérée par C. Schmidt entre les normes constitutionnelles essentielles et celles qui touchent plus simplement à l'organisation du pouvoir. Il suffit, pour appréhender la nuance entre la modification d'une constitution et l'élaboration d'une nouvelle constitution, de percevoir la distinction qui peut s'établir entre le fait de modifier les règles d'un jeu et celui de changer de jeu.

⁴³ La notion de *peuple* ne signifie rien (ou pas grand-chose) au regard de l'histoire. Exclusivement masculin chez J.J. Rousseau, il est composé des deux sexes après la seconde guerre mondiale, mais l'âge de la majorité évolue depuis. Le peuple couvre l'ensemble des ressortissants français majeurs des deux sexes aujourd'hui, qu'en sera-t-il demain dans une société globalisée ou, pour le moins, dans une union européenne intégrée ?

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

même nature en 1791 et en 1804, en 1830 et en 1848, en 1852 et en 1958 par exemple. En définitive, ce même pouvoir ne procède *jamais* de la même alchimie⁴⁴.

Il en résulte qu'il n'existe pas, *par nature*, de moyen *constitutionnel* permettant de faire appel à la volonté du constituant originaire⁴⁵. Cette impasse explique pourquoi le changement de norme fondamentale s'identifie, par son essence même, à une *rupture* plus ou moins avérée avec l'ordre juridique existant.

Mais pour autant, l'argument irréfutable du droit, ou plus exactement ici celui de la limite intrinsèque du droit, ne saurait graver dans le marbre et pour l'éternité la constitution de 1958.

II - Un consensus politique improbable

Si le changement de régime ne peut se réaliser qu'en rupture avec l'ordre constitutionnel établi, il n'en demeure pas moins que le passage à une VI^{ème} République ne saurait être *a priori* considéré comme une hypothèse d'école, comme une virtualité dont la matérialisation serait irréversiblement inenvisageable. D'abord parce que la référence à l'histoire montre que les constitutions ne sont pas éternelles. Ensuite, parce que des libertés peuvent être prises par rapport à un texte –fut-il fondamental– dès lors que s'établit un consensus –exigé par les circonstances–, suffisamment général pour emporter la décision. On se trouve, dès lors, sur le terrain du *politique*, à l'*interface* de deux régimes constitutionnels consécutifs. La question qui se pose, en conséquence, est celle des conditions d'un consensus politique susceptible de dépasser le droit institutionnel en vigueur par la convocation *de facto* du pouvoir constituant originaire. Or, il s'avère là encore qu'un tel consensus –si l'on analyse les conditions effectives de sa faisabilité– n'est que peu concevable en période apaisée (A).

Seule une *crise politico-institutionnelle majeure* ou une *situation conjoncturelle tout à fait particulière* paraissent pertinemment en mesure de déclencher le changement escompté.

Mais le premier cas ne saurait plus, alors, correspondre aux attentes de ceux qui, sereinement, plaident aujourd'hui en faveur d'une VI^{ème} République. En conséquence, l'héritière de la V^{ème} République semble différée, pour le mieux à un avenir incertain, pour le pire à un devenir sociétal inconfortable que l'on ne saurait appeler de ses vœux.

On regrettera alors, l'occasion manquée de la constitution européenne qui offrait (offrira peut-être un jour dans un nouveau processus constituant) l'opportunité d'une transition dans le cadre d'un contexte particulier faisant l'économie d'une situation de crise (B).

A - L'improbable consensus en période apaisée

⁴⁴ Voir, pour un aperçu synthétique de la question : M. MORABITO et D. BOURMAUD, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, *op. cit.* (note 5).

⁴⁵ En dehors, bien entendu, du cas de création d'un Etat pour lequel il y a réunion *originelle* du constituant originaire.

Deux configurations peuvent être imaginées, pouvant conduire à une VI^{ème} République, qui reviendraient à prendre quelques libertés avec le texte constitutionnel sur la base d'un indispensable et large consensus politique. Un premier scénario consisterait ainsi à détourner les mécanismes de révision constitutionnelle aux fins d'un changement de régime politique (1). Le deuxième utiliserait la révision pour autoriser le principe même du changement de constitution (2). Pourtant, dans un cas comme dans l'autre, le consensus nécessaire au bon déroulement des opérations ne peut être sérieusement envisagé dans un pays à la vie politique apaisée. Aucun scénario, aussi séduisant soit-il de prime abord, ne résiste en effet à la logique immuable du jeu politique.

1 - Le détournement peu concevable du texte de 1958

Si l'on retient un instant l'éventualité d'une utilisation détournée des dispositions de la constitution du 4 octobre en vue de l'élaboration d'un nouveau texte fondamental, deux cas de figure se font jour.

La solution consisterait, en première option, à faire usage de l'article 89 pour lui faire porter une *proposition* ou un *projet* de constitution. On a déjà relevé qu'un tel procédé consacrerait un fausement constitutionnel important dans la mesure où le texte ne permet pas, littéralement, le changement de constitution. Son utilisation et son aboutissement supposeraient donc un large consensus politique (on va y revenir). Mais il présupposerait, surtout, que le camp minoritaire (aussi réduit soit-il), mais aussi les sphères médiatiques et les différents contre-pouvoirs, n'y perçoivent pas un véritable coup d'Etat institutionnel peu conforme à l'idéal démocratique. Or les événements récents montrent que la conscience collective française d'aujourd'hui est réticente à toute idée d'exercice non négocié ou non démocratique de la puissance publique. Elle est, en outre, très largement réfractaire à la violation du droit. On peut donc considérer, sans tomber dans la facilité, qu'une telle procédure ne manquerait pas de déclencher une forte polémique à la fois interne et, probablement, internationale, qui aurait pour effet de marginaliser la position politique du pays. On imagine mal, au surplus, que ce puisse être là le but poursuivi par les partisans d'une VI^{ème} République pour laquelle chacun s'accorde à dire, quel que soit son projet, qu'elle devrait donner un souffle nouveau à la démocratie.

L'élaboration d'un nouveau texte pourrait procéder, en seconde option, d'une utilisation détournée de l'article 11. Ce cas de figure reviendrait à tenir pour acceptable l'idée que « tout *projet de loi* portant sur l'organisation des pouvoirs publics » puisse englober l'édification d'une constitution tout entière. On ne reviendra pas sur la violation juridique brutale du texte de 1958 que provoquerait une telle acception, tant elle relève de la raison la plus élémentaire. Mais l'article 11 présente cette fois la particularité d'évincer toute forme de discussion sur le texte projeté et d'écarter l'instance parlementaire du processus décisionnel, pour donner le dernier mot au peuple. D'un point de vue politique interne, une telle démarche serait perçue par tous les opposants au projet présidentiel comme une atteinte grave à l'Etat de droit et ouvrirait, à n'en pas douter, la voie à une crise

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

institutionnelle majeure. A l'extérieur, elle serait inmanquablement appréhendée comme le coup de force, pour le mieux, d'un chef d'Etat populiste à l'excès, dans le pire des cas, d'un tyran liberticide en quête de plébiscite.

On notera par ailleurs que, dans les deux cas de figure, l'aboutissement du processus constitutionnel supposerait l'aval de toutes les instances consultées⁴⁶. Or, même si l'on veut bien imaginer que la violation manifeste du texte constitutionnel puisse être, somme toute, socialement admise, il reste que l'élaboration d'une nouvelle constitution par le biais de l'article 89 ou de l'article 11 sous-tendrait des difficultés politiques majeures ou, plus exactement, insurmontables.

Pour ce qui concerne l'article 89, et s'il s'agissait d'un *projet* de constitution (porté par le président sur proposition du premier ministre), l'approbation de ce dernier impliquerait le vote du texte en termes identiques par les deux assemblées, puis un choix du président visant à soumettre le texte au Congrès, réuni à Versailles, ou au peuple, consulté par voie référendaire. On n'ose envisager que l'adoption d'une constitution puisse aujourd'hui valablement faire l'économie d'un vote populaire. La voie retenue serait donc celle du référendum. Elle supposerait alors que le projet présidentiel (car il ne saurait être autre chose dans un tel cas) trouve les faveurs des deux chambres et l'assentiment du peuple sur une procédure litigieuse et nullement concertée. Or on imagine mal, une nouvelle fois, les parlementaires (y compris ceux du camp majoritaire) ne pas négocier les conditions de leur approbation et constituer un bloc indéfectible derrière le projet présidentiel⁴⁷. On sait bien qu'à ce jour aucun projet ne trouve les faveurs unanimes d'une formation politique, quelle qu'elle soit. La matière constitutionnelle, on l'a vu avec l'expérience récente du traité européen, divise plus qu'elle ne rassemble.

Le cas d'une *proposition* constitutionnelle parlementaire ne soulève, de son côté, que peu d'intérêt tant on entrevoit mal le président de la République « offrir » la paternité de la VI^{ème} République aux assemblées et perdre, par cette voie, toute maîtrise du processus constituant.

En ce qui concerne l'utilisation de l'article 11 (et sous réserve de ce qui a été dit plus haut), la proposition préalable du gouvernement signifierait la connivence de l'instance collégiale avec le projet présidentiel. Le contournement des assemblées ne manquerait pas de voir la responsabilité exécutive actionnée spontanément par la minorité, ce qui aurait inmanquablement pour effet d'alerter

⁴⁶ Adoption en termes identiques par les deux assemblées, puis référendum favorable ou vote à la majorité des 3/5^{ème} du Congrès dans le cas d'un projet ; adoption en termes identiques par les deux assemblées puis référendum pour une proposition ; vote positif du peuple français lors d'une consultation référendaire en cas d'utilisation de l'article 11.

⁴⁷ Même dans le cas d'un président auréolé de la légitimité toute fraîche du suffrage, cela paraît en effet peu envisageable.

l'opinion publique⁴⁸ et de compromettre l'issue référendaire, voire de faire tomber le gouvernement, avec les conséquences que l'on imagine sur la consultation.

Au final, on l'aura compris, deux perspectives se dessinent clairement dans l'hypothèse d'une utilisation détournée du texte de 1958. L'une, insuffisamment consensuelle, et quel que soit le procédé retenu, aboutirait à l'échec du processus à l'un ou l'autre des stades intermédiaires. L'autre, qui supposerait un double consensus (l'accord sur une procédure inconstitutionnelle et sur un projet d'origine présidentielle), ferait sortir la République du club des Etats de droit démocratiques pour la faire glisser sur un terrain populiste ou tyrannique qui n'est pas celui souhaité par les porteurs de projets en vue d'une VI^{ème} République. L'hypothèse est donc à écarter.

2 - *Un adaptation du texte de 1958 peu envisageable*

Plus sérieuse en revanche est celle qui consisterait à modifier le texte en vigueur pour permettre la transition vers la VI^{ème} République. Plus séduisante est-elle, aussi, en ce sens que le caractère démocratique du procédé serait dans un tel cas moins critiquable.

On ne reviendra pas davantage ici sur le fait qu'une telle configuration constituerait, au même titre que la précédente, une violation constitutionnelle : le constituant originaire, on l'a déjà dit, n'a pas délégué d'autre pouvoir que celui prévu par la constitution elle-même, à savoir le constituant dérivé. Modifier la constitution pour faire appel au pouvoir originaire revient donc, en toute hypothèse, à violer la volonté initiale du constituant de 1958.

Mais là encore, si l'on décide intellectuellement de s'accommoder d'une telle entorse au droit, d'un point de vue politique, l'issue favorable semble tout aussi peu probable. En effet, une *révision constitutionnelle* ayant pour but de rendre possible le changement de République serait tenue de suivre la procédure prévue à l'article 89 ou d'emprunter la voie polémique de l'article 11⁴⁹. Par conséquent, elle se heurterait aux mêmes difficultés que celles déjà soulevés précédemment (nous n'y revenons pas), auxquelles s'ajouteraient d'autres incertitudes :

En premier lieu, l'alourdissement de la procédure, étalée sur deux temps, doublerait le poids des difficultés déjà évoquées. En effet, il conviendrait d'abord de modifier la constitution, puis de faire approuver un projet.

En second lieu, elle en renforcerait la complexité politique. Car la modification de la constitution, initiée dans le premier temps, aurait pour effet de conditionner le deuxième, celui de l'élaboration et de l'adoption du projet. Deux cas de figure se présenteraient alors. Dans une première hypothèse, la révision aurait vocation à confier l'œuvre constituante à l'instance gouvernementale. Dans ce cas,

⁴⁸ Ne perdons pas de vue, enfin, que le gouvernement pourrait refuser d'adresser une telle proposition au chef de l'Etat.

⁴⁹ L'article 89 pour modifier l'article 89 lui-même ; l'article 89 pour modifier l'article 11 ; l'article 11 pour modifier l'article 89 ; l'article 11 pour modifier l'article 11 lui-même.

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

accepter la révision constitutionnelle reviendrait pour les différents intervenants à renoncer à toute forme d'intervention sur le contenu de la future norme. Négocier les limites de son projet avec les assemblées équivaldrait à l'inverse, pour le chef de l'Etat, à perdre la main sur le contenu du futur texte ou, pour le moins, à renoncer à tout projet clé en mains. Dans une deuxième hypothèse, la révision aurait pour objet de prévoir l'élection d'une assemblée constituante, schéma par lequel on ne peut, *a priori*, qu'être séduit. Mais un président, en régime démocratique apaisé, se risquerait-il à perdre la paternité d'une œuvre constitutionnelle dont le contenu ne manquerait pas, dès lors, de lui échapper ? Un chef d'Etat assumerait-il le risque politique (dans une situation où rien ne le lui impose) d'avoir à cautionner l'édification d'un système politique dont il ne partagerait pas les orientations⁵⁰.

Rien n'est évidemment moins sûr. La voie d'une révision en vue d'un changement constitutionnel est donc tout autant à écarter.

En définitive, l'idée d'un passage à la VI^{ème} République, avec les risques et les incertitudes constitutionnels et politiques qu'elle suppose *au moment de sa concrétisation*, reste matériellement peu envisageable. Dans un pays développé et organisé en Etat de droit, le degré *exigé* de prise de liberté avec le texte de 1958 menacerait l'équilibre démocratique dans des proportions démesurées pour le simple enjeu d'un renouveau constitutionnel. Le niveau de prise de risque politique *impliqué* pour les protagonistes d'une telle aventure textuelle s'avèrerait donc rapidement dissuasif : les responsables politiques sont aujourd'hui peu enclins à *miser leur devenir politique* sur des *aléas* générés par leur propre action. La gestion des multiples problèmes sociétaux *existants* ne suffit-elle pas amplement, en effet, à faire la noblesse et la richesse de l'activité politique ? Le passage à la VI^{ème} République en période apaisée est donc très improbable.

B - L'improbable scénario de la crise majeure et l'occasion manquée de l'Union européenne

En réalité, le passage à la VI^{ème} République ne demeure envisageable que dans deux cas de figure : d'abord, dans la configuration d'une situation de crise, suffisamment majeure pour imposer le travail douloureux de rupture évoqué plus haut. Mais, d'une part, il ne s'agirait plus, dès lors, d'un processus constitutionnel réfléchi, planifié et souhaité comme celui qui anime aujourd'hui les débats relatifs à la VI^{ème} République. D'autre part, le résultat constitutionnel d'une rupture est par nature imprévisible en ce sens qu'il est le fruit d'un rapport circonstancié de forces à la fois rivales et convergentes. En outre, on ne saurait perdre de vue que la V^{ème} République a précisément été élaborée pour que les pouvoirs institués soient en mesure, justement, de faire face à des situations inopinées de crise. Il en résulte qu'une conjoncture troublée n'aurait pas forcément raison du régime (1).

⁵⁰ Ne perdons pas de vue, enfin, qu'il resterait à affronter, en dernier lieu, l'échéance référendaire.

Le deuxième cas de figure est celui du « contexte particulier ». Un passage effectif à la VI^{ème} République, consistant en la *réunion du constituant originaire dans une situation extraordinaire mais en dehors de tout scénario de crise*, ne peut trouver à se réaliser que dans la circonstance de la *création* d'un Etat supranational. Elle seule serait de nature à justifier la consultation d'un pouvoir constituant originaire ayant à charge de forger la constitution de l'Union européenne et, dans une dimension interne, d'imbriquer une VI^{ème} République dans l'Union ainsi créée. A ce titre, le mouvement européen, aujourd'hui enlisé, figure à n'en pas douter au rang des occasions manquées. De l'occasion manquée, plus exactement. Mais sur les ruines du défunt traité constitutionnel européen, il n'est pas exclu qu'une réflexion de fond conduise, dans un avenir proche, à repenser le processus constituant de l'Union. L'occasion manquée ne serait plus, dès lors, qu'une occasions différée (2).

1 - Une crise majeure improbable à court terme

A ce stade du propos, on se limitera à présenter un certain nombre de pistes de réflexion tant il est, toujours, délicat de préjuger du champ des futurs possibles sans sombrer dans une forme de déterminisme excessif. Quelle crise, suffisamment majeure, serait de nature à provoquer le saut vers la VI^{ème} République ? Encore une fois, plusieurs hypothèses sont envisageables, qu'il convient de passer en revue.

En premier lieu, peut être imaginée une forte dégradation de l'équilibre social due à un ou des événements majeurs. Un climat excessivement tendu dans les « banlieues », une propagation épidémique, une vague de terrorisme ou une attaque (à l'arme chimique ?) venue de l'extérieur, seraient-ils de nature à générer une conjoncture, elle-même de nature à provoquer un changement de système politique ? Il semble que rien ne soit moins sûr. On voit mal en effet pourquoi le régime, confronté à des difficultés immédiates, s'orienterait vers le changement constitutionnel au moment, précisément, où sa mobilisation contre les fléaux envisagés serait le plus sollicitée. Mais surtout, on imagine mal que le système institutionnel trouve à s'effacer dans une telle circonstance alors même que c'est pour lui permettre d'y faire front que les pouvoirs de la V^{ème} République ont été agencés. La mise en œuvre de l'article 16 et l'impossibilité de réviser la norme fondamentale, lorsque le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu et/ou l'intégrité territoriale menacée, témoignent sur ce point de la rigidité de la norme fondamentale et de sa faculté d'adaptation aux circonstances exceptionnelles. Loin de provoquer un cas de dépassement de la V^{ème} République, des telles difficultés auraient probablement pour conséquence de faire jouer à plein les mécanismes pensés par Charles de Gaulle pour y faire face et les surmonter.

Il faut donc, en deuxième lieu, envisager une situation plus dramatique encore : celle de la dérive insurrectionnelle. Par nature, cette dernière n'est pas à exclure dans un pays à forte tradition révolutionnaire. Nous avons vu que coups d'Etat et révolutions ont introduit l'essentiel des textes fondamentaux français depuis 1789. Mais l'hypothèse du coup d'Etat semble très peu vraisemblable

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

aujourd'hui. Et, à y regarder de plus près, l'éventualité d'une révolution ne l'est pas davantage, pour deux raisons au moins : d'abord parce que la majeure partie de la population (vieillissante) du pays semble plus encline à rechercher la sécurité juridique que l'aventure politico-institutionnelle. Ensuite, et surtout, parce qu'une révolte œuvre toujours à la promotion d'une idéologie alternative qui fait, actuellement, entièrement défaut. On voit mal, dès lors, quelle cause pourrait mobiliser au point d'avoir raison du régime.

En troisième lieu, la crise pourrait résulter d'un blocage institutionnel provoqué par des résultats électoraux inédits, rendant le pays ingouvernable : le seul cas de figure ici (si l'on considère qu'aucune formation extrémiste n'est en mesure, à court terme, de remporter l'élection présidentielle dans une confrontation l'opposant à un parti de gouvernement) serait alors celui d'une multiplicité des candidatures au premier tour, qui provoquerait un émiettement des voix tel qu'il ouvrirait la voie du deuxième tour aux extrêmes. Le candidat élu au terme du second tour (car rien, à partir de là, ne pourrait plus empêcher l'un des deux de l'emporter, pas même une mobilisation du type « post-21 avril ») serait immédiatement dans l'impossibilité matérielle de gouverner (car aucunement en mesure d'emporter une élection législative fondée sur le scrutin majoritaire), ce qui ne manquerait pas de déclencher une cohabitation très conflictuelle qui pourrait, elle, avoir raison rapidement du régime. Mais peut-on sérieusement envisager un tel scénario ?

En quatrième lieu, la crise majeure pourrait résulter d'un morcellement du pays venant sanctionner des revendications autonomistes à l'intérieur de la République. Mais les bases d'une fédération française accordant une large autonomie aux Basques, Bretons, Catalans et Haut-savoisiens semblent, pour l'heure, loin d'être jetées... Et le scénario d'une République obligée de négocier les conditions de la partition avec des entités sécessionnistes peu crédible, y compris pour ce qui concerne les banlieues périphériques des grandes villes.

Au final, la VI^{ème} République ne saurait voir le jour dans les mois et même les années à venir si ce n'est dans une dernière configuration, qu'il convient maintenant d'examiner.

2 - L'occasion manquée (différée ?) de l'Union européenne

Nous avons mis l'accent, au cours des développements qui précèdent, sur le fait que tout recours au pouvoir constituant originaire est inenvisageable en dehors d'une situation conjoncturelle de crise en mettant à l'écart, volontairement, le deuxième cas de figure dans lequel sa convocation est possible : celui de la *création d'un Etat*. En effet, la réunion d'un pouvoir originel mandaté pour élaborer une constitution trouve à se matérialiser lorsque plusieurs Etats, désireux de se rassembler, cherchent à se doter d'un texte fondamental fédérateur⁵¹. Il s'agit là d'une situation suffisamment

⁵¹ C'est ainsi que les Etats américains confédérés se sont constitués en fédération en 1787.

extra-ordinaire pour en référer à une instance fondatrice, une instance initiale, en quelque sorte une volonté première sur laquelle pourra germer le contrat sociétal constitutif.

En ce sens, le procédé retenu par les organes de l'Union pour donner jour au traité constitutionnel européen mérite commentaire. Le choix d'initier le processus constituant dans le cadre des institutions de l'Union laisse en effet à penser qu'une occasion riche de potentialités a été laissée de côté.

On distingue traditionnellement les processus constituants *autoritaires*, dans lesquels le texte fondamental est octroyé par le pouvoir en place, de ceux, *démocratiques*, qui font appel à une assemblée constituante élue pour élaborer un projet auquel le peuple, consulté en référendum, devra, *in fine*, donner son approbation. A l'intermédiaire, existent des procédés *semi-démocratiques* reposant sur l'élaboration unilatérale du projet par les gouvernants, à laquelle l'approbation référendaire vient ensuite apporter une légitimité démocratique.

Or, on aura compris que le processus constituant européen se trouve à la croisée des chemins entre cet intermédiaire et la solution autoritaire (!) dans la mesure où les populations concernées auront été, dans le meilleur des cas, invitées à autoriser la ratification du texte (en France par exemple) et, dans les autres, mises devant un fait accompli par leurs représentants (comme en Allemagne). Au regard de la théorie démocratique, il s'agissait à n'en pas douter d'une entorse de nature à biaiser la légitimité de l'accord ainsi produit. Car si l'on peut tout à fait considérer que la perspective de création d'un super-Etat habilite les autorités instituées des Etats membres à en référer à la volonté initiale des populations qui forgeront l'union projetée, il est plus difficile d'accepter que ces mêmes pouvoirs institués puissent d'abord décider la convocation du pouvoir originaire et, dans le même mouvement, s'en attribuer la propriété, alors même qu'aucun mandat ne leur a été attribué à cette fin.

L'occasion a donc été manquée, à un double titre.

D'une part, l'idée d'une constitution pour l'Union offrait l'opportunité d'une Europe assise sur un consensus fondateur qui lui fait, à ce jour encore, cruellement défaut. La convocation d'une Assemblée constituante européenne (ou d'un Parlement européen auquel on aurait confié, avant son renouvellement, la mission constituante) aurait permis de s'assurer de la représentativité effective de l'organe chargé d'élaborer cette œuvre fondatrice. Le deuxième temps eut été celui de l'autorisation de ratification par les populations de l'Union dans le cadre d'un référendum continental organisé le même jour pour tous. Et l'on réfutera ici deux objections sans fondement. La première tient à dire que les chances d'un résultat positif dans l'ensemble des pays concernés sont incertaines ; mais le processus *effectivement* suivi n'a pas obtenu de résultats probants et le devenir du texte est aujourd'hui largement compromis. La deuxième repose sur le fait que certains pays ne prévoient pas le recours au référendum ; mais là encore, il ne saurait exister d'assentiment populaire sans consultation référendaire et si le constituant originaire des pays concernés a pu considérer, en d'autres temps, que le référendum ne devait être retenu, c'est justement pour dépasser cette volonté initiale interne que

Quelle transition vers la VI^{ème} République ?

l'idée d'une constitution européenne se fait jour aujourd'hui. Voilà donc le chemin qui devait être emprunté et qui n'a pas été pris.

D'autre part, le processus constituant européen offrait l'opportunité d'un passage cohérent à la VI^{ème} République à ceux qui en soutiennent l'intérêt et la nécessité. On pouvait en effet raisonnablement imaginer que les représentants français à la constituante européenne se voient attribuer une deuxième mission : celle de doter la France, à l'issue du processus constituant européen, et dans le cas d'une issue positive, d'une nouvelle constitution compatible avec l'engagement continental. *Là résidait la seule voie offrant un déroulement cohérent, pleinement démocratique et de nature à faire entrer de plain-pied la République dans l'Union.* Telle, pourtant, n'a pas été la solution retenue.

Gageons donc que, dans un avenir proche, une réflexion de fond menée sur l'enlisement institutionnel de l'Union ne manquera pas de faire émerger l'idée d'un processus respectueux des exigences du pluralisme et de la volonté populaire, indispensables à la légitimité de l'acte fondateur. Le déficit démocratique des institutions européennes, tant et si souvent décrié, se trouverait alors dépourvu de fondement. Et la perspective d'une VI^{ème} République, si incertaine aujourd'hui, se parerait sans nuance de la couleur de l'espoir en l'avenir.

LE PROJET DE LA CONVENTION POUR LA VI^{ème} REPUBLIQUE

par Bastien François,

Je remercie MM Stéphane Mouton et Henry Roussillon de m'avoir invité. Ils m'ont invité comme un universitaire mais aussi militant de la VI^{ème} République, c'est-à-dire « la VI^{ème} République, un projet politique ! » Un projet politique très ambitieux puisqu'il s'agit d'une constitution et en même temps un projet limité puisqu'il ne s'agit que d'une constitution. Loin de moi l'idée que l'on réforme une société par constitution.

Je suis donc invité comme militant politique. Je suis les deux : universitaire et militant politique, en tout cas de ce projet politique là, et par là même comme un auteur d'une constitution. Je voudrais d'ailleurs dire un mot là-dessus car il peut paraître très prétentieux de vouloir écrire une constitution. D'ailleurs cela fait plusieurs années que Arnaud Montebourg me disait « il faut qu'on l'écrive ! » et je lui répondais « on ne peut pas, c'est trop prétentieux, on ne saura pas, on a aucune légitimité à faire cela, etc. ». Et pour des raisons biographiques nous étions très fâchés à l'occasion de la campagne sur le traité européen et nous nous sommes retrouvés le 30 mai en se disant « on est copains, on pense la même chose, il faut donc s'y mettre... ». Donc est arrivé ce livre. Il est arrivé peut-être un peu dans la précipitation, ce qui n'excuse rien, mais surtout dans un sentiment d'urgence.

Pourquoi ce livre ? Je voudrais vous en dire quelques mots, vous dire comment il a été pensé pour que cela paraisse moins prétentieux et ensuite je vous donnerai les grands traits de ce projet.

I - Présentation du projet

Nous avons créé en 2001 avec Montebourg, Allières et d'autres une Convention pour la VI^{ème} République. Je sais bien que la question de la VI^{ème} République est ancienne. Il faudrait par exemple citer le livre de Maurice Duverger. Elle est donc ancienne mais en même temps avec l'arrivée au pouvoir de 1981, la gauche l'avait enterrée avec son discours critique des institutions. Nous avons donc repris cette question-là et nous avons ainsi participé à relancer au sein de la Convention pour la

VI^{ème} République cette thématique dans la vie politique. Dans le même temps, nous nous sommes laissés dépasser par ce succès. La VI^{ème} République devient presque un slogan. Tout le monde est pour la VI^{ème} République, mais qu'est-ce que la VI^{ème} République ? Nous sommes dans une très grande confusion sur cette question finalement. Alors l'idée de ce livre était d'essayer d'échapper au slogan. On a donc donné un texte et dis « Voilà ce qu'est pour nous la VI^{ème} République ! ». Nous avons voulu donner un texte charpenté, juridiquement et politiquement cohérent.

C'est un travail collectif. Montebourg et moi avons co-signé ce livre et nous en portons donc la responsabilité en tant qu'auteurs, mais il s'agit d'un travail de militants au sein de la C6R, qui ont travaillé pendant des années à élaborer des projets, à discuter un certain nombre de questions... Notre texte n'est pas le texte officiel de la C6R. La vérité c'est que nous ne l'avons écrit tout seul...

On s'est fixé trois contraintes.

D'abord on a voulu faire une constitution qui puisse s'appliquer. Ce texte-là peut être mis à la place de la constitution de 1958 ! Il suffit de voter quelques lois organiques, de modifier les règlements des Assemblées, et il peut marcher...

Ensuite, c'est une contrainte « montebourgeoise », qui s'est révélée assez intéressante pour travailler, « on ne change que ce qui faut changer » ; « on ne touche pas à tout ». Autrement dit on ne jette pas le bébé avec l'eau du bain. L'objectif aussi était de conserver les acquis de la V^{ème} et de s'inscrire dans une perspective historique faite d'expériences, d'apprentissages...

Enfin, troisième contrainte, pas si simple que cela, une contrainte de clarté. Il s'agissait d'essayer de faire quelque chose de clair. Le texte est d'ailleurs plus court en nombre de signes que celui de la V^{ème}. Essayer de faire quelque chose de pédagogique. Là nous avons l'exemple du TCE, d'où la forme de ce livre qui est une constitution commentée. C'est quelque chose qui peut être saisi, qui est donc discutable pour les gens qui s'en saisissent. Ce n'est pas un projet « clos ». C'est un projet qui tente de « vertébrer » la discussion sur cette question constitutionnelle.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, c'était aussi pour moi un exercice un peu schizophrène. J'ai commencé ma carrière universitaire en étudiant la question de l'écriture de la constitution de 1958, d'un point de vue sociologique « surplombant ». Je me retrouvais moi-même à faire une sorte d'exercice auquel un certain nombre de hauts fonctionnaires s'étaient soumis à l'été 1958, et je dois dire que rétrospectivement j'ai appris beaucoup de choses sur 1958. C'est-à-dire que franchement, je suis épaté par les personnes qui ont rédigées ce texte de la V^{ème}. Quand vous devez « détricoter » ça, je vous promets que vous vous rendez compte que c'est extrêmement malin. Capitant, a pu dire que c'était le texte le plus mal écrit de toutes les constitutions françaises ; Vedel a dit « Ce sont des fonctionnaires qui ont écrit cela que des fonctionnaires auraient écrit le règlement d'un établissement public... ». Franchement, c'est très malin dans la cohérence systémique. C'est un texte très bien pensé, et je dois dire que nous, en respectant cette contrainte de ne changer que ce qui devait l'être, nous sommes heurtés à cette contrainte systémique du texte d'origine.

Le projet de Convention pour la VI^{ème} République

Alors maintenant, quelle est donc l'économie du projet ?

II - L'économie du projet

Hier nous disions qu'une constitution, c'est un totem. Eh bien ! un totem c'est aussi une idée simple généralement, et en même temps une figure de l'ennemi. L'idée simple de la V^{ème}, le problème que l'on veut régler en rédigeant la constitution de 1958, c'est « comment gouverner sans majorité ? » Voilà, c'est ça le problème des constituants en 1958 : gouverner efficacement dans une contexte considéré comme structurellement instable ! Et ici la figure de l'ennemi c'est la lutte partisane, c'est le régime des partis. Il y a au moins un acquis de la V^{ème} République, c'est le fait majoritaire. Et dans le projet, cela c'est vraiment l'acquis que l'on ne veut pas toucher.

L'idée de la VI^{ème} République, c'est aussi une idée très simple que l'on peut résumer en un mot : responsabilité. La V^{ème} République a assuré cette efficacité gouvernante à un prix qui est celui de la responsabilité politique. Il s'agit là d'un problème qui n'a jamais été très bien réglé dans l'histoire constitutionnelle française, mais là il est vrai que ce problème atteint un paroxysme de ce point de vue dans notre régime. Ou alors le général de Gaulle l'a réglé lui-même dans sa pratique particulière du recours au peuple, mais ses successeurs le moins que l'on puisse dire, et surtout le dernier... L'idée derrière cela c'est qu'il y a un poison dans notre système, c'est le présidentialisme et de ce régime d'irresponsabilité généralisé à la française. Comme le rappelait M.A. Cohendet hier, sur les vingt-cinq pays de l'Union européenne, il y a en dix qui sont des régimes parlementaires « bi-représentatifs », comme elle les appelle très justement. Donc établir un régime de responsabilité permettrait de lutter contre les effets délétères du présidentialisme à la française. Et de ce point de vue je suis assez en désaccord avec les numérotations que l'on vient d'entendre car pour moi la logique de la V^{ème} République est toujours la même.

Alors comment a-t-on procédé ?

De façon relativement simple en réalité.

Alors d'abord, il faut un pouvoir exécutif et il faut qu'il soit responsable. Alors solution simple : appliquons le système primo-ministériel existant déjà en Europe. Ca c'est la partie simple. Donner l'ensemble des pouvoirs gouvernants au 1^{er} ministre. Ce 1^{er} ministre contrairement à la lecture que faisait hier Guy Carcassonne, qui est comme tous les 1^{ers} ministres européens issus des élections législatives et donc élu d'une certaine façon, élu au moment de ces élections législatives, qui a donc cette légitimité-là, renforcée par l'investiture parlementaire, ce 1^{er} ministre de la VI^{ème} République exerce l'ensemble des pouvoirs exécutifs sans voir sur aucun point sa capacité d'action amputée par un domaine réservé présidentiel, etc. C'est lui le chef du gouvernement, c'est lui qui nomme les membres du gouvernement, c'est lui qui « détermine et conduit la politique de la nation », c'est lui qui dispose du pouvoir réglementaire de l'administration, c'est lui qui détient le référendum, c'est lui qui tient les rênes de la diplomatie, c'est lui le chef des armées, et c'est lui qui éventuellement peut

Bastien François

décider d'une dissolution de l'Assemblée nationale.

Donc là c'est clair, on sait où est le pouvoir exécutif. Et nous faisons un 1er ministre très fort. D'ailleurs, il y a un titre consacré au 1er ministre.

La question alors qui se pose est : que faire du président de la République ?

On enlève donc déjà les pouvoirs de gouvernant du président de la République : signer les normes (décrets, ordonnances...); nommer des fonctionnaires et participer à la définition de l'ordre du jour du Conseil des ministres. Dans le même temps, qu'est-ce qu'on en fait ? Dans notre idée il s'agit d'en faire un vrai « arbitre ».

D'une certaine façon c'est donc un retour à 1958 mais sans cette ambiguïté des pouvoirs propres et la façon dont ils ont été interprétés par le général de Gaulle. Car contrairement à ce que l'on dit, ce n'est pas en 1962 que le régime bascule, il bascule immédiatement pour des raisons historiques. D'ailleurs, le général de Gaulle renvoie Michel Debré en 1962. Il s'arroge cette interprétation extraordinaire de l'article 8 de la constitution qu'il avait lui-même démentie devant le Comité constitutionnel lorsqu'il avait été auditionné. Il avait dit que « jamais un président de la République ne pourrait renvoyer un 1er ministre qui n'est responsable que devant l'Assemblée nationale ». Non ! Avec Michel Debré, on a vu que dès 1962 il est ce « président gouvernant ». Tout de suite, il le devient en réalité à la faveur de différentes raisons.

Donc un vrai arbitre, cela veut dire qu'il doit avoir des pouvoirs non de gouvernant, mais des pouvoirs bien sûr effectifs qui lui permettent d'intervenir dans la vie politique et qui lui servent de contrepoids à ce 1er ministre très important. Cela veut dire donc qu'il peut saisir la Cour constitutionnelle des lois ou des traités internationaux contraires à la constitution. Il est là dans sa mission de garant des institutions ici. S'il n'intervient plus dans l'ordre du jour du conseil des ministres, il peut le saisir de telle ou telle question. Il peut attaquer devant la cour constitutionnelle des actes pris par le Conseil des ministres ; il peut demander une nouvelle délibération de la loi, etc.

Voilà l'esprit de ce que l'on a pensé.

Mais il peut dissoudre aussi. Mais pourquoi il peut dissoudre lui aussi dans ce nouveau schéma. Car on s'est dit « au cas où ! ». C'est à dire au cas où le système ne fonctionne pas très bien, au cas où il n'y a pas de majorités très claires, au cas où il y est une situation où il y a un écart très important entre le pays et les représentants du peuple. Un exemple. En mai 2005 nous avons eu un référendum sur la constitution européenne. Le non l'a emporté largement. Ceux qui se sont trompés, c'est la très grande majorité des parlementaires, car une immense majorité a voté la révision de la constitution permettant de ratifier ce traité, et tous les dirigeants de tous les partis de gouvernement. Et chose tout à fait fascinante dans notre pays, il ne s'est rien passé. Il y a un écart phénoménal entre ce que l'on a dit au terme d'une campagne très riche avec les Français et nos représentants de gauche ou de droite et les dirigeants des principaux partis. Donc le président de la République pourrait, là, dans ce type de

Le projet de Convention pour la VI^{ème} République

cas, faire une dissolution. Je pense là qu'il vaut mieux faire une dissolution que nommer M. de Villepin...

Alors est-ce qu'il faut élire ce président de la République au suffrage universel ? Je ne suis pas tellement d'accord avec ce que dit Guy Carcassonne : élu au suffrage universel le président restera tout puissant... Je ne crois pas. La politique comparée démontre que l'on peut très bien avoir un président élu au suffrage universel qui n'a pas cet appétit de pouvoir propre au président français, d'autant plus que les candidats ne seront pas les mêmes. M. Sarkozy, Mme Royal... et les autres voudraient tous être 1^{er} ministre. Etre président de la République pour être un arbitre une fois éligible... Ce serait une fonction pour des hommes politiques retraités ou pré-retraités. Un peu comme cela existe dans d'autres pays européens.

Personnellement, il y avait là un désaccord entre les différents auteurs du livre, je ne suis pas favorable à l'élection du président de la République au suffrage universel. J'ai toujours été contre. Montebourg est dans le doute. Mais on n'a pas, on ne cherche pas à convaincre les mêmes publics toujours. Donc pour lui, c'était plus facile de vendre son produit à des présidentiables avec l'élection du président au suffrage universel, alors que moi j'étais plutôt contre. Au fond, je pense que cela n'est pas le plus important. Le plus important c'est la question des pouvoirs du président de la République et du 1^{er} ministre. Dans mon esprit, vous enlevez l'élection du président de la République, et le système tient exactement de la même façon, y compris l'économie de notre texte.

Voilà pour l'exécutif. Evidemment en face, il y a la question du Parlement.

Le Parlement donc. Alors là je suis comme Guy Carcassonne et la logique qui consiste à dire que « il faut rendre des pouvoirs au Parlement... » c'est une rengaine pas très intéressante finalement. Il faut plutôt réfléchir à la question : quel type de pouvoirs seraient nécessaires au Parlement dans un mode qui change ?

Par exemple, nous en parlions hier avec Guy Carcassonne, le rôle du Parlement c'est moins de discuter avec le gouvernement que de contrôler l'administration. Je suis assez d'accord. Donc là il y a effectivement un domaine à développer je crois, c'est la mission de contrôle et d'évaluation de l'administration par le Parlement.

On rentre dans un monde « mondialisé », c'est là un lieu commun, la question de la constitution européenne le prouve, ces questions-là sont de plus en plus importantes. Cela veut dire que le Parlement doit être plus informé sur ces questions, qu'il doit pouvoir intervenir et qu'il devienne donc un lieu de délibération sur ces questions-là. Hier le doyen Beignier soulignait que depuis 1975 et la jurisprudence « Jacques Vabre », les juges pouvaient contourner la loi et appliquer directement les traités internationaux. Peut-être faudrait-il alors renforcer en amont le pouvoir du Parlement sur la question des traités internationaux. Il faut donc renforcer cette dimension-là, et nous nous proposons de renforcer surtout la dimension européenne dans le projet, jusqu'à autoriser le Parlement de donner un mandat de négociation au gouvernement. Cela existe dans d'autres pays, en Allemagne par

exemple. Lorsque le gouvernement allemand va en Conseil des ministres à Bruxelles et qu'il dit : « je viens avec un mandat de mon assemblée », il vient avec un poids politique et un crédit plus fort dans la négociation. C'est de plus, plus clair du point de vue de la responsabilité. Le gouvernement ne peut plus revenir et dire face à des mécontentements, « mais c'est de la faute de Bruxelles ! »... Ils devront justifier au moins pourquoi, étant venus avec un mandat de négociation, ils ne sont pas arrivés à faire valoir tels ou tels intérêts, parce qu'après tout une négociation, cela oblige à des compromis, mais au moins ils seraient obligés de se justifier par rapport à un mandat clair vis-à-vis de la politique européenne. Je crois d'ailleurs qu'en France, l'un de nos problèmes par rapport à l'Europe, sans parler du traité constitutionnel, c'est que la question européenne n'est pas dans la vie politique interne de la France, ce qui est sidérant. Ce moyen permettrait donc de faire entrer la politique européenne dans la politique intérieure de la France.

Donc donner plus de pouvoir au Parlement, élargir son domaine de contrôle... L'idée c'est aussi d'élargir la possibilité des parlementaires de fixer leur ordre du jour. Là on est dans un système de « niche »... De même dans le domaine budgétaire la LOLF doit leur permettre de recouvrer des pouvoirs plus importants.

Il y a aussi l'idée principale dans le jeu parlementaire de renforcer les droits de l'opposition. Notre idée est très simple. Il faut rendre la vie plus difficile au gouvernement. Alors attention ici. Nous ne disons pas impossible, il ne s'agit pas d'empêcher le gouvernement de gouverner, mais plus difficile. L'idée c'est que la décision doit être ralentie. Il faut prendre plus de temps, pour se justifier plus etc. Prenons quelques exemples : le développement des commissions d'enquêtes, la possibilité d'opinions dissidentes dans les rapports de ces commissions, des débats publics obligatoires, la commission des finances présidée obligatoirement par un membre de l'opposition, la possibilité pour les parlementaires de s'opposer à la nomination de hauts fonctionnaires au conseil des ministres, etc. Evidemment tout cela n'est possible qu'à deux conditions. Réformer le cumul des mandats : le cumul horizontal, c'est un seul mandat national et le cumul des mandats dans le temps. C'est la condition pour que notre système fonctionne. Si l'on veut que les parlementaires travaillent, et si on veut ouvrir la vie politique, si l'on veut combattre les effets délétères de la « professionnalisation » de la vie politique, il faut réformer le système du cumul des mandats dans le temps.

Tout cela doit s'effectuer dans le cadre d'un bicaméralisme rénové (je vais très vite), c'est-à-dire une Assemblée nationale toujours élue au scrutin majoritaire, mais un Sénat élu à la proportionnelle. Je vais très vite, mais l'idée c'est que le Sénat devienne un lieu à haut risque, à très haut risque pour les gouvernements. Dans le même temps, ce Sénat n'aurait jamais droit au dernier mot, au droit de *veto* pour la révision de la constitution. L'idée c'est que le gouvernement souffrira devant le Sénat. J'ai toujours en tête l'idée de Hannah Arendt qui disait que les gouvernements doivent prendre les risques de la vie publique. Or en France, le gouvernement jamais ne prend pas les risques de la vie publique, sauf de Gaulle, mais qui est une exception dans un système qui permet « les Chirac »...

Le projet de Convention pour la VI^{ème} République

L'idée donc est de donner de la responsabilité dans un système qui permet l'efficacité. On n'a donc rien enlevé des mécanismes de la rationalisation du parlementarisme. On a retouché à peine le vote bloqué, limité à peine le 49-3, on a ajouté le mécanisme de la défiance constructive à l'allemande. On est dans un système où les gouvernements pourront gouverner. Cela n'a donc rien à voir avec un retour à la IV^{ème} République, c'est un système parlementaire européen, moderne.

Il y a encore une autre dimension. La VI^{ème} République veut aussi être une République des citoyens. Car cela est aussi un problème. Il s'agit aussi de réconcilier les Français avec leur système représentatif. La constitution, il faut le dire, ce n'est pas nécessairement le bon outil pour cela, mais il est utile ne serait-ce que pour sa dimension symbolique. Par exemple, on a instauré une initiative législative populaire. 10 % du corps électoral peut déposer une proposition de loi et les parlementaires seront obligés de le discuter. Je crois qu'aujourd'hui on peut trouver quatre millions de personnes pour signer une proposition de loi qui serait discutée sur la question du CPE par exemple... C'est encore le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* qui peut poursuivre ce but.

Enfin, il existe un dernier chantier, et il est considérable, c'est la démocratie locale. Hier Daniel Bourmaud parlait avec force raison du mille-feuilles opaque. Là encore il n'y aura pas de vraie réforme de la démocratie en France si l'on ne touche pas à ce mille-feuilles. La seule chose que l'on a essayé de faire ici c'est de fixer des principes sur le fonctionnement pratique des collectivités locales. On a mis un système relativement simple de séparation des pouvoirs entre assemblée délibérante et exécutif, un système de responsabilité, un système aussi de référendum décisionnel local plus clair que celui qui existe.

Bref tout cela pour vous dire qu'il existe dans mon esprit un chantier, « le chantier de la démocratie française », auquel nous tentons de participer avec ce projet.

**LE « PROJET ALLIÈS »
LA V^{ème} REPUBLIQUE ENTRE CRISE
POLITIQUE ET TRANSITION INSTITUTIONNELLE**

**par Paul Alliès,
professeur de science politique à l'Université de Montpellier I**

Il n'y a pas de « projet Alliès » concernant la VI^{ème} République au sens de projet constitutionnel défini, porté qui plus est par une organisation spécifique. Il y a une brochure de circonstance et, peut-être une méthode implicite quant à la manière d'invoquer un nouveau régime comme issue à une crise politique dans laquelle les institutions occupent une place très importante.

La brochure¹ : 61 pages, format 11 x 17,5 cm., vendue 5 €, a été écrite en quelques jours après le premier tour des élections présidentielles le 21 avril 2002 qui a vu l'élimination de Lionel Jospin. Editée à 5 000 exemplaires, elle va connaître une diffusion militante par les comités de la Convention pour la VI^{ème} République (auxquels revient 1 € sur le prix de vente) et un certain écho de presse. *Le Monde* du 9 juin 2002 lui consacre, sous la plume d'Hervé Gattegno, un article assez important et favorable². Ceci va susciter une série de réactions de professeurs de droit constitutionnel³. D'autres prises de position alimentent le débat⁴ si bien que la question de la responsabilité des institutions sera

¹ Paul ALLIÈS, *Pourquoi et comment une VI^{ème} République. Pour en finir avec la crise de régime*, Climats, juin 2002.

² Il faisait suite à un article paru dans le *Monde* du 6 mai, par lequel j'appelais à la création de comités de citoyens pour une révision constitutionnelle.

³ D. Chagnollaude, J.C. Colliard, O. Duhamel, J. Gicquel, M. Sadoun.

⁴ P. ALLIÈS, G. BIRENBAUM, L. BOUVET, B. FRANÇOIS, O. IHL, M. PAOLETTI, F. SAWICKI, « Pour l'avènement de la VI^{ème} République ». *Libération*, 29 avril 2002 ; Y. MENY, « La double mort de la V^{ème} »

bien présente dans l'agenda politique qui précède les élections législatives des 9 et 16 juin 2002. Le président de la C6R signera le 26 mai une lettre détaillée aux candidats à ces élections. Il y énonce cinq principes : le mandat unique, le référendum d'initiative populaire et locale, le renforcement des droits du Parlement, la réforme du Sénat et la suppression des départements, la réforme du Conseil constitutionnel, la redéfinition de la représentation sociale et associative. Sur la base de ces principes, la C6R demande aux candidats s'ils sont « prêts à s'engager à déposer une proposition de loi constitutionnelle ou à en voter une qui irait dans le sens exposé ci-dessus et à demander une session extraordinaire afin que l'Assemblée puisse débattre de cette proposition durant cet été et en conséquence, que la révision constitutionnelle soit ratifiée par référendum à l'automne ? » Le nombre de réponses variera selon l'implantation et la présence de militants et personnalités de la C6R dans les différentes circonscriptions. Mais toutes les sensibilités répondront (sauf le Front national aux candidats duquel la lettre ne fut pas envoyée). C'est donc bien dans ce contexte et ces circonstances que la brochure en question prit une place modeste dans le *lobbying* en faveur de nouvelles institutions. Comme on a pu le constater depuis, l'idée de l'instauration d'une VI^{ème} République s'est largement répandue dans tous les cercles politiques hormis ceux du PS et de l'UMP (laquelle a même suscité la création en janvier 2006 d'une Convention pour la V^{ème} République). Le groupe de pression qui s'est renforcé au printemps 2002 à la fois par la légitimation que lui ont donnée les médias et par le ralliement de certains sceptiques⁵, a trouvé ainsi une justification et un débouché qu'il n'avait pas imaginé avant cet épisode. Au-delà des interventions régulières du député Arnaud Montebourg et de l'action permanente d'une organisation spécialisée (la C6R), l'hypothèse d'un possible changement de régime est devenue concrète car relayée par des forces politiques organisées et opposées (l'UDF et le PCF notamment).

Ce dont témoigne la démarche résumée par cette brochure qui se voulait être un essai pour la réflexion mais aussi pour l'action, c'est qu'il est possible de déjuridiciser le débat sur la constitution. Le double énoncé d'une critique de la monarchie républicaine et des principes de refondation d'un nouveau régime suffit pour convaincre des non-spécialistes que les institutions occupent une place stratégique dans l'avènement d'une crise politique ; donc qu'elles peuvent avoir un rôle dans son dénouement. Dans un contexte marqué par une grande prétention des *leaders* politiques vis-à-vis des institutions elles-mêmes (Lionel Jospin n'avait-t-il pas fait du slogan « Présider autrement » le résumé de sa campagne en 2002 ?) puisque, quelle que soit leur nature, elles peuvent être assujetties à la simple volonté des acteurs, l'idée même d'une responsabilité spécifique des institutions dans les difficultés politiques mais aussi sociales et morales que traverse un pays s'est solidement installée.

République », *Le Monde* 24 avril 2002 ; J.L. QUERMONNE, « Le mythe de la VI^{ème} République », *Le Monde*, 8 mai 2002 ; G. CARCASSONNE, « Une constitution à toute épreuve », *Le Point*, 7 mai 2002.

⁵ Olivier Duhamel publiera un ouvrage : *Vive la VI^{ème} République !* aux éditions du Seuil après les élections législatives lequel sera l'occasion de la parution d'un long entretien dans *Paris-Match* du 4 juillet 2002.

La VI^{ème} République entre crise et transition

Du coup, l'important devient à la fois la transition pour passer à ce nouveau régime et la procédure pour adopter la nouvelle loi fondamentale. Ici encore les difficultés ne sont pas niées en particulier celles posées par l'article 89 et le droit de *veto* donné au Sénat. « Mais, précise-t-on dans le texte, on aurait tort d'en rester à une lecture étroitement juridique de ces dispositions. Une majorité décidée de députés dans la nouvelle Assemblée pourrait très bien arguer de sa légitimité pour faire triompher sa volonté contre le Sénat. Qui ne trouverait pas choquant que moins du quart des Français vivant dans les communes de moins de 1 500 habitants, puissent s'opposer pratiquement à toute révision constitutionnelle ? » remarquait déjà Maurice Duverger en 1972. Les juristes l'enseignent : les procédures de révision sont toujours le reflet et un élément des rapports de puissance entre les pouvoirs publics. Ils distinguent le pouvoir constituant dérivé ou institué, du pouvoir constituant originaire. Le premier est celui qui appartient aux organes de l'Etat et qui leur donne une responsabilité dans la mise en œuvre, la discussion, l'écriture du projet à soumettre à référendum. Il est une concession du principe démocratique à des commodités pratiques. Le second appartient strictement au peuple qui seul peut l'exercer soit par référendum, soit par l'élection d'une assemblée constituante. Il ne faut donc pas exclure qu'une énergie réformatrice crée une dynamique qui ne s'arrêterait pas aux premiers obstacles constitués par les organes étatiques récalcitrants. C'est le doyen Vedel lui-même qui observait en exergue du rapport du Comité pour la révision de la constitution qu'il avait présidé en 1992 : « Si une constitution, pacte fondamental, doit être moins facile à modifier que la législation ordinaire, sa rigidité ne doit pas aller jusqu'à permettre le blocage indéfini des institutions [...]. Aucune révision ne peut être imposée, ni empêchée par un seul des organes de la représentation et si en cas de désaccord, la nation est arbitre, on a fait droit à la philosophie de l'Etat démocratique et à l'idée de constitution »⁶.

Plus que la définition au cordeau et par alinéa d'un nouveau texte clef en main, la perspective de pouvoir voir s'impliquer différentes catégories d'acteurs dans un processus constituant devient essentielle. L'échange public, contradictoire et argumenté dans des « cercles de responsabilités »⁷ devient central avant même qu'une assemblée constituante ou législative ne soit saisie d'un texte précis. L'actualité de la démocratie participative, encore maladroitement reconnue par notre droit, exerce sans nul doute tout son poids dans le désir d'un nouveau processus constituant. Pour autant elle renvoie à des problèmes de méthode qui ont reçu quelques réponses dans l'histoire politique de la V^{ème} République.

A ce titre, « la méthode PMF » mérite quelque considération, la référence à l'auteur de *La République Moderne* étant constante de la part d'Arnaud Montebourg comme de la Convention pour la

⁶ P. ALLIES, *Pourquoi et comment...*, *op. cit.* p. 58.

⁷ J. HABERMAS, *L'intégration républicaine*. Fayard, 1998.

6^{ème} République⁸. On en retiendra deux aspects exposés avant et avec la publication d'un ouvrage qui devait rencontrer un succès inattendu⁹. La première concerne la procédure envisagée pour mener à bien le projet de révision constitutionnelle ; la seconde concerne la nature et le statut du texte qui y invite.

Concernant la procédure, elle est fondée sur la revendication d'un « gouvernement de transition » que fait PMF dans une déclaration politique, reproduite dans *L'Express* du 28 septembre 1961. Elle avait été lue lors d'une conférence de presse trois jours plus tôt, tenue dans un contexte dominé par la violence : multiplication des attentats de l'O.A.S. depuis l'échec du putsch militaire du 22 avril à Alger, et application de l'article 16 de la constitution depuis cette date. PMF considère que « le passage de la V^{ème} République à ce qui doit lui succéder [sera] singulièrement facilité si partout l'opinion, les hommes qui parlent en son nom exigent que devant l'usure accélérée du régime soit préparée dès maintenant par tous ceux qui exercent une influence ou occupent une fonction politique, syndicale ou autre, la transition vers l'avenir, c'est-à-dire la constitution d'un gouvernement de transition chargé d'une mission brève et limitée »¹⁰. Ce « gouvernement intérimaire », PMF le voit comme ayant « une large assise, constitué pour une durée limitée -par exemple deux mois- ». Plus tard, il estimera que sa durée sera probablement de « quatre mois ou même plus »¹¹. C'est qu'il devra conduire la campagne électorale et « l'orienter par ses propositions institutionnelles ». Outre le règlement de la question algérienne, son autre tâche principale sera en effet de « saisir le pays de propositions précises pour la réforme de ses institutions »¹². Mais comment se fera cette transition puisqu'il ne s'agit ni plus ni moins que de sortir de la V^{ème} République ? Dans une lettre au sénateur André Pinton, PMF écrit : « je n'ai pas posé comme principe de départ qu'il faudra forcément dès le début annuler la légalité actuelle et les instruments qu'elle peut nous fournir. [...] Il est possible après tout que les procédures constitutionnelles permettent de mettre en place la transition dans des conditions pacifiques. [...] La constitution de 1946 et le président de la République qui était en place en 1958 ont prêté la main pour l'installation de de Gaulle et du régime nouveau. Il est possible que la constitution de 1958 et ses hommes, le moment venu, se prêtent avec la même loyauté à une transformation qui apparaîtra nécessaire. Je n'ai jamais exclu cette hypothèse. Cette hypothèse repose

⁸ La C6R a tenu son Université d'été à Jarnac le 23 août 2005 sur le thème : « Pierre Mendès France et la V^{ème} République ».

⁹ Le premier tirage à 40 000 exemplaires est épuisé en quelques jours après sa sortie le 12 octobre 1962. Deux réimpressions seront faites au cours du même mois d'octobre, la première de 20 000 exemplaires, la seconde de 40 000. L'ouvrage est épuisé depuis 1969. Une réédition est en cours dont la préface devrait être rédigée par Arnaud Montebourg.

¹⁰ Pierre MENDES FRANCE, *Œuvres complètes, IV, Pour une République Moderne, 1955-1962*. Gallimard, 1987, « Pour devancer la guerre civile un gouvernement de transition », p. 671.

¹¹ Lettre à Pierre Béregovoy, 30 mars 1962, *op. cit.* p. 717.

¹² « Pour devancer [...] », *op. cit.* p. 675.

La VI^{ème} République entre crise et transition

en fait sur la conviction qu'il est possible de construire un « mouvement populaire, un courant d'opinion [...] car il y a une disponibilité de l'opinion dont nous n'avons pas conscience ». Plus tard encore, il dira à Charles Hernu sa surprise devant l'incompréhension de Guy Mollet vis-à-vis d'une transition que ce dernier réduirait à un « intérim durant lequel les problèmes de fond ne sont pas abordés. On ne passera pas de la V^{ème} République à quelque chose d'autre sans que quelque chose se produise dans l'intervalle. Au surplus, l'histoire nous apprend qu'il y a toujours eu un gouvernement provisoire avant l'instauration d'une République : 1848, 1870, 1944. »¹³ Ce type de gouvernement est porté comme rendu nécessaire par « des mouvements populaires » faits de gens « extraordinairement calmes, paisibles et silencieux en face du régime de Gaulle [et qui] deviendront revendicatifs et agités ». Finalement PMF a en tête à la fois l'histoire constitutionnelle dans laquelle les constitutions s'enchaînent rarement et la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui déroge à la tradition républicaine et au mode normal de révision de la constitution de 1946 prévu à son article 90 pour mieux assurer la continuité juridique entre IV^{ème} et V^{ème} Républiques. Dans cette perspective, il conteste vigoureusement la procédure de délégation de pouvoirs de 1958 et l'absence d'assemblée constituante comme de délibération de l'Assemblée nationale préalable au référendum. Mais il sait trop bien que la plupart des nombreuses propositions révisionnistes qui avaient rythmé les majorités de la IV^{ème} République ont été intégrées dans le texte du 4 octobre 1958. On a ainsi pu soutenir que « malgré leurs faiblesses, les institutions et les hommes de la IV^{ème} République ont réussi à assurer une transition somme toute pacifique entre deux systèmes politiques. L'idée qu'il faudrait une guerre civile ou aux frontières pour changer de régime¹⁴ est amplement relativisée. Ce qui ressortirait plutôt de l'histoire constitutionnelle c'est qu'il « est à peu près impossible d'obtenir d'une assemblée dont les membres, à titre individuel, paraissent cependant conscients de la nécessité d'une réforme, que, agissant en corps, elle accepte de renoncer à certaines de ses prérogatives. Et PMF avait une ancienne conscience qu'aucun des 21 gouvernements français qui se sont succédé dans la décennie qui a précédé la Seconde guerre mondiale n'avait eu assez de solidité et de durée pour procéder à une telle réforme. Son idée d'un gouvernement spécifique de transition fondé sur l'exigence maximale du changement de régime procède de la connaissance qu'il a de l'histoire politique française. Cette idée est constamment orientée vers la nécessaire mobilisation de l'opinion publique ce qui le conduit à s'en tenir à une grande modestie en matière d'écriture d'un projet de constitution.

Concernant la nature et le statut du texte écrit pour lancer le débat institutionnel, PMF est extrêmement précis. Il refuse de rédiger une constitution en bonne et due forme : « C'est intentionnellement que je n'entre pas aujourd'hui dans les détails, pas plus sur les procédures et les modalités selon lesquelles les républicains de ce pays peuvent se mettre ensemble au travail le plus

¹³ Lettre à Charles Hernu, 12 février 1962, *op. cit.* p. 700.

¹⁴ René REMOND, « La fin de la III^{ème} République », in : P. ISOART, C. BIDEGARAY (Ed.), *Des Républiques françaises*, Economica, 1988 p. 602 ; Paul QUILES, *Libération* 15 mai 2002.

vite possible sur ces thèmes, que sur ce que devraient être à mon avis les futures institutions de la France et les moyens par lesquels les forces vives de la nation, le monde des travailleurs et des producteurs, pourraient y trouver une participation plus efficace que par le passé. J'ai naturellement beaucoup réfléchi sur ces points. Je me déclare prêt à en discuter avec tous ceux que cela intéresse ou préoccupe [...] Mais ce n'est ni le jour ni le lieu pour étudier les modalités »¹⁵. Ces précautions éclairent le style et le contenu de *La République moderne*. « Je souhaite confronter et concilier mes préférences personnelles, dit PMF, avec celles que d'autres hommes ou groupes d'hommes voudront mettre en avant ; il serait prématuré de faire aujourd'hui des suggestions trop détaillées. L'essentiel, c'est que l'on accepte les principes fondamentaux et simples que j'ai suggérés [...] Syndicalistes, universitaires, militants, officiers, élus professionnels ou politiques, journalistes, fonctionnaires, jeunes, tous peuvent et doivent participer à l'élaboration des propositions qui prépareront le travail du gouvernement provisoire de demain »¹⁶. Cette curieuse mais méticuleuse liste de destinataires de son travail montre bien la méthode et la préoccupation de PMF. Il ne s'agit pas de faire un travail de juriste ou d'expert en lieu et place de « chaque homme et chaque femme de France qui doit sentir aujourd'hui que lui incombe une part dans la responsabilité du pays ». Et même s'il faut « offrir quelque chose de plus structuré qu'une constitution type 1946 »¹⁷, il n'est question, en sous-titre de *La République moderne* que de *Propositions*. Il s'agit de présenter, dans une collection de poche, des arguments et une alternative à la V^{ème} République. Face au diagnostic d'une profonde crise nourrie par des institutions autoritaires, il s'agit d'offrir la perspective d'un projet démocratique cohérent que doivent construire politiquement les citoyens.

Sur cette double assise, méthodologique, PMF laisse donc ouvertes les virtualités de la transition comme les définitions institutionnelles dans lesquelles forces vives et populaires ne sont jamais absentes. C'est une leçon qui, plus de trente ans après, reste d'une grande actualité.

¹⁵ « Pour devancer [...] », *op. cit.* p. 675.

¹⁶ « Pour devancer [...] », *op. cit.* p. 676.

¹⁷ Lettre à J. L. Quermonne, 11 septembre 1962, *op. cit.* p. 735.

DES IDEES DE REFORMES INSTITUTIONNELLES : LES PROPOSITIONS DU SENATEUR GELARD

par **Patrice Gélard,**
sénateur

Je n'ai pas de fétichisme à l'égard du numéro de République. Je rappelle que la constitution hongroise est la même depuis 1948, mais il n'y a qu'un seul article qui subsiste, et cet article c'est l'article relatif à la capitale de la Hongrie. De même, on peut rappeler que la constitution de Lettonie est la même depuis 1920 ; ce n'est non plus la même car elle a bien changé depuis cette époque. Donc je ne suis pas fétichiste sur le numéro des constitutions.

Je voudrais rappeler un certain nombre de points. Nous adoptons ces derniers temps des réformes constitutionnelles sans réellement y réfléchir. Le quinquennat d'abord n'a pas été réfléchi ainsi que ses conséquences. Nous n'avons pas à juger les implications réelles du rôle du chef de l'Etat et du premier ministre, ou la possibilité ou non de cohabitation dans le cadre du quinquennat. Cette absence de réflexions est tout à fait dramatique car nous ne savons plus très bien où l'on en est. Ainsi à propos de la charte de l'environnement, qui est désormais dans le préambule de la constitution et, peut-être sur certains points, tout à fait contestable car elle développe une conception scientifique qui n'est pas forcément partagée par tous et qui ne peut donc pas avoir la valeur que possède la déclaration de 1789 ou le préambule de 1946.

Il y a donc une interrogation sur notre méthode de travail qui n'est pas bonne. Et le résultat c'est que l'on ne sait pas très bien où aller. Est-ce que l'on veut aller vers un régime présidentiel et il est vrai les précédents historiques ne sont pas bons ; quand on voit 1791 où la seconde République... Ou bien que l'on veuille aller vers un régime où le premier ministre ne serait que le coordonnateur de l'action gouvernementale, alors cela ça existe ; c'est le régime russe, biélorusse, ou kazakh, ce ne sont pas toutefois de très bons régimes et pas tout à fait adaptés au système français. Ou alors revenir à un système qui serait plus proche du système britannique ou allemand, mais ces systèmes ne sont peut-

Patrice Gélard

être pas parfaits et il faudrait peut-être les modifier pour avoir des majorités stables bien que, on l'a vu en Allemagne, la recherche de la majorité conduite à une grande coalition.

Il y a donc un ensemble d'interrogations qui ne sont pas résolues et que je ne vais pas résoudre maintenant. Je vais m'attacher ici à des questions beaucoup plus terre à terre.

La première question est que nous avons une réforme constitutionnelle en panne, et une autre qui va devenir nécessaire de réaliser tôt ou tard, à propos cette fois-ci du chef de l'Etat.

La réforme constitutionnelle en panne c'est celle du statut pénal du chef de l'Etat.

Le président de la République avait promis que la question serait résolue avant la fin du quinquennat. Je ne suis pas convaincu que les résultats de la commission Avril sont les bons résultats voulus par tous, et je ne sais dans quelle mesure notre système actuel n'est pas si mauvais que cela. Mais disons que nous sommes en panne et qu'il y a là une question qu'il faudra bien régler.

Le deuxième problème c'est l'impossibilité de conserver les anciens présidents de la République comme membres du Conseil constitutionnel. Cela va devenir de pire en pire lorsque l'on aura trois présidents de la République qui siègeront au Conseil constitutionnel. Cela risque de tout bouleverser en bousculant les majorités et déjà VGE cela pose problème ! Imaginez alors VGE et Jacques Chirac, plus un autre président. Cela va devenir insoluble. Alors j'ai fait une proposition qui est celle de l'Italie, tout simplement et qui consiste à transformer les chefs d'Etat en sénateurs à vie, ce n'est pas plus mal qu'autre chose. Surtout cela réglerait un problème qui n'est pas réglé à l'heure actuelle, c'est le statut des anciens chefs de l'Etat. Ils ont un statut non écrit, coutumier qui consiste à leur donner une voiture de fonction, un chauffeur, deux gardes du corps, un secrétariat, un bureau à Paris, mais cela n'est écrit nulle part. En revanche, on leur donne cela. En même temps, on leur donne le statut de membre du Conseil constitutionnel. Cela ne va pas, ce n'est pas au point, ce n'est pas du tout adapté à la circonstance. De plus un membre du Conseil constitutionnel est astreint au devoir de réserve. Essayez donc de plier VGE au devoir de réserve, c'est impossible ! Il faut que l'on résolve ce problème. J'avais déposé une proposition de loi en ce sens avec de multiples variantes, mais on m'a demandé d'arrêter cela. Mais je vais reprendre.

Maintenant j'en viens au fonctionnement du Parlement où je suis plus à l'aise pour discuter un certain nombre de propositions.

D'abord, si le Parlement n'exerce pas les pouvoirs qui sont les siens c'est en parti à cause de lui et à cause de son incapacité à s'adapter aux temps modernes. Je rappelle que le débat législatif à été conçu sous la Convention et que depuis, il n'a quasiment pas évolué. Sous la Convention, les conventionnels étaient dans leur immense majorité (90 %) des avocats. Donc on a mis en place un système d'adoption de la loi qui est calqué sur le procès, avec la défense, l'accusation et le jugement. C'est donc quelque chose de complètement inadapté à ce qui est la réalité législative aujourd'hui. Evidemment quand on voit les séances habituelles de l'Assemblée nationale ou du Sénat, où quatre ou cinq sénateurs se battent en duels, (où il m'est même arrivé de siéger au Sénat tout seul en séance avec un représentant

Des idées de réformes institutionnelles

de l'opposition ; ce n'était –il est vrai- pas tout à fait symptomatique de la réalité puisqu'il s'agissait d'un problème secondaire où l'opposition de plus était d'accord, il n'empêche que lorsque la télévision est là et que l'hémicycle est totalement vide, c'est peu intéressant.

I - Alors cela vient de plusieurs considérations. La première considération, c'est que la plupart des débats sont totalement inintéressants. La deuxième chose, c'est que la majorité des débats n'intéressent qu'une minorité de parlementaires en raison de leur technicité. Par exemple, lorsque nous avons eu notre débat sur la CNIL, personne n'y comprenait rien sauf Alex Turc, notre collègue, président de la CNIL, et qui seul par conséquent nageait comme un poisson dans l'eau dans cette affaire. Résultat : il a terminé tout seul ou presque, avec le président de la commission et le rapporteur. Les autres avaient disparu au fur et à mesure des débats dont la complexité leur passait au-dessus de la tête.

Alors il y a aussi des dérives qu'il faudra bien régler. La première dérive, c'est la longueur des discussions générales. Dans une discussion générale, on fixe en conférence des présidents la durée de la discussion générale. Cela varie entre deux et cinq heures. Or cinq heures de discussion générale, c'est insupportable ! Parce que vous allez avoir la répétition en permanence, la même chose pendant cinq heures, sans faire avancer les solutions, et intéressant de moins en moins de personnes. Ce sera alors le moment où le ministre écrit son courrier ou lit le journal, las d'entendre pour la quatrième ou cinquième fois les mêmes arguments. Donc la discussion générale est totalement inadaptée à la réalité des temps modernes.

Nous avons alors un certain nombre de propositions à faire, mais il faudrait surtout que les parlementaires et le gouvernement surtout réforment leurs méthodes.

D'abord nous avons trop de lois et des lois trop longues. La longueur normale des lois a été multipliée par quatre en vingt ans. On ne sait plus faire des lois en deux ou trois articles, et une loi qui arrive au Sénat ou à l'Assemblée nationale commence avec un petit nombre d'articles et en sort finalement avec trois fois plus de dispositions par rapport à la mouture originelle. Ca s'est insupportable encore ! Nous avons une inflation du *Journal Officiel* en ce qui concerne la longueur des textes de loi. De plus, plus un texte est long, plus il suscite des amendements qui ne font que rajouter à la longueur du texte. Le nombre des amendements a été multiplié par deux en cinq ans. Ce qui est également insupportable parce que nous n'avons plus une loi qui ne possède plus ses quatre cents, voire cinq cents amendements. Quand on sait que l'amendement nécessite l'audition de l'auteur de l'amendement puis la réponse du rapporteur, puis la réponse du ministre, puis les explications de vote, le minimum donc que l'on passe à présenter un amendement est d'au moins dix minutes. Et quand vous en avez cinq cents, multipliez le temps par dix à chaque fois et vous avez une idée de la longueur des débats. Vous vous heurtez donc à une gestion du temps insupportable qui fait que, depuis Raffarin, nous siégeons tous les jours en séances de nuit... C'est-à-dire que du mardi au jeudi

nous terminons au plus tôt à minuit et demi et au plus tard à quatre heures et demi... du matin !

Ce sont des méthodes insupportables. Imaginons qu'à l'Université de Toulouse les cours aient lieu tous les soirs jusqu'à minuit voire deux heures du matin, ce serait insupportable. Et bien c'est ce que nous pratiquons !

Le résultat, c'est que le travail en hémicycle est devenu totalement sans intérêt et qu'il n'est plus vraiment utile dans le travail d'élaboration des lois. Ajoutons à cela que le gouvernement multiplie l'urgence, multiplie les textes mal rédigés, multiplie les textes fourre-tout. N'oublions pas par exemple que le CPE est arrivé dans un texte qui n'avait rien à voir avec le CPE, car il a été rajouté à la dernière minute, avec des habitudes qu'a pris le gouvernement de déposer des amendements en cours de débat, entre la première et la deuxième lecture. Nous arrivons donc à des choses absurdes et nous voudrions arrêter ce processus.

Nous voudrions aussi nous discipliner sur le plan des amendements. A l'heure actuelle, sur les cinq cents amendements qu'une loi recueille, nous avons à peu près trois cents amendements qui ne devraient pas être déposés, soit car ils sont contraires à la constitution (et ils sont nombreux), soit parce qu'ils sont contraires à l'article 40 parce qu'ils portent atteinte au droit budgétaire, soit surtout qu'ils sont du domaine réglementaire et non du domaine législatif, et enfin qu'ils ont déjà été étudiés en première lecture et qu'ils ont été rejetés et on les re-dépose. Si nous nous disciplinions sur cette question, nous gagnerions un temps considérable. Mais disons les choses comme elles sont. Les représentants socialistes et communistes de l'opposition disent que c'est leur droit de défendre ces amendements, et nous faisons la même chose lorsque nous étions dans l'opposition. Il y a donc un problème d'accord à trouver entre les différentes tendances pour rationaliser le travail parlementaire.

C'est la raison pour laquelle je dirige aujourd'hui avec un collègue socialiste une mission, qui consiste à tourner dans les Parlements européens pour voir comment cela se passe et pour trouver des solutions visant à améliorer le travail législatif.

D'abord on s'aperçoit que dans la plupart des pays au lieu d'utiliser la séance publique, on renvoie en réalité aux commissions. Et par exemple, je reviens d'Espagne où 80 % des lois espagnoles ne passent pas en séance publique et sont en réalité examinées définitivement en commission. On pourrait faire cela, nous gagnerions ainsi beaucoup de temps. Mais il faudrait pour ce faire réviser la constitution. Ensuite on pourrait avoir des débats simplifiés pour un certain nombre de textes (comme en Espagne d'ailleurs), et qui consisteraient plutôt que d'avoir une discussion très longue par exemple sur les traités internationaux, à renvoyer la question en commissions. Donc nous avons cette idée de renforcer le travail des commissions, de les rendre éventuellement publiques dans la plupart des cas à la presse et à ceux qui voudraient suivre. D'ailleurs ce serait nécessaire en partie pour ceux qui ne sont pas commissaires de venir présenter leurs amendements en commission. Cela permettrait de simplifier et d'améliorer considérablement le travail et de ne garder en réalité pour les séances

Des idées de réformes institutionnelles

publiques que ce qui a réellement de l'importance, et que ce qui véritablement met en cause la responsabilité du gouvernement.

II - J'en viens à un deuxième volet. Ce deuxième volet, c'est le problème de la construction européenne. Alors nous avons bricolé dans ce domaine. Nous avons créé une délégation aux affaires européennes à l'Assemblée nationale et au Sénat. Au Sénat, cette délégation travaille beaucoup, à l'Assemblée nationale, cette délégation travaille moins car elle est débordée. Elle n'a pas le temps de faire le travail que nous faisons au Sénat. Nous avons dégagé un certain nombre de moyens pour cette délégation, avec du personnel, des administrateurs de qualité. Nous avons créé un ambassadeur du Sénat à Bruxelles, mais ce n'est pas parfait. Et il faut dire qu'à côté de nos amis britannique qui sont tout à fait remarquables dans le contrôle du droit européen, eh bien ! nous en sommes très, très loin.

Alors quelle en est la cause ? La cause est que nous traitons la construction européenne avec la conception du droit international public classique. C'est-à-dire que le Parlement est en dehors du coup pour la plupart des choses ; que c'est l'affaire du gouvernement et du président de la République qui négocie et ratifie les traités internationaux et que le Parlement n'intervient que pour les traités les plus importants en autorisant la ratification.

Alors cela aboutit à des choses invraisemblables, puisque le Parlement est mis devant le fait accompli, sans avoir été mis au courant. Lorsqu'une directive arrive, il est souvent trop tard pour faire quoique que soit. Je prendrai un exemple : la directive « Natura 2000 » a été négociée à 4 heures du matin à une époque où les ministres n'étaient plus là mais seulement leurs collaborateurs qui ont signé dans une espèce de franglo-germanique un texte à peu près incompréhensible et qui nous revient quelques années après en disant que la directive s'impose à vous et qu'il faut la transposer dans notre droit interne. Là on est coincé car on ne sait pas comment faire. On ne sait pas comment faire parce qu'en amont on n'a pas été prévenu, et que l'on n'a pas pu contrôler l'action gouvernementale, contrairement à ce que font les Anglais ou les Hollandais. Alors il faut qu'on le fasse, il faut s'y mettre et c'est pour cela notamment que nous déplorons la non ratification du traité relatif à la constitution européenne qui permettait au Parlement de voir ses pouvoirs notablement accrus en ce qui concerne notamment le principe de subsidiarité.

D'ailleurs je crois qu'il faudrait donc que l'on abandonne en ce qui concerne l'Europe, les règles du droit international classique. On aboutit à des aberrations où le Conseil constitutionnel naturellement nous dit que les textes internationaux et donc européen, ont une valeur supra-législative mais infra-constitutionnelle. Donc il ne les contrôle pas et on aboutit à cette aberration qui consiste en ce que le Conseil constitutionnel déclare une loi parfaitement conforme à la constitution, mais que les tribunaux qui appliqueront les traités déclareront cette loi contraire à ces derniers. Il faut donc absolument corriger cela, faute de quoi on ira dans le mur ! De plus il y a là un effet pervers sur lequel il faudrait que l'on arrête de jouer. C'est l'effet selon lequel lorsque l'on transpose une directive (et on

est très mauvais dans la transposition, heureusement que l'on a les ordonnances qui nous ont permis de transposer quatre-vingts directives qui auraient dû, depuis trois, quatre voire cinq ans, être transposées), nous avons la très mauvaise habitude de les amender ! On complète le texte de la directive par des dispositions qui n'ont rien à voir avec elle, qui les défigure, les transforme et qui font que nous assumons une part de la responsabilité dans des textes qui à l'origine étaient anodins, en les aggravant, en faisant en sorte que ces textes sont moins compréhensibles et moins faciles à saisir pour l'ensemble des citoyens.

III - Le tout aboutit à ce que nous ne pouvons pas exercer notre activité de contrôle. Nous sommes débordés par le travail législatif. Nous avons vu en cinq ans nos séances multipliées par deux, et ces nombres de séances publiques, les séances en commissions, et nous ne faisons que du travail législatif. Pendant ce temps-là nous ne faisons aucun contrôle alors que c'est ce que nous devrions faire. Dans le même temps, il ne faut pas oublier que les questions d'actualité sont devenues sans intérêt. Que ce soit l'opposition qui essaie de piéger le gouvernement ou que ce soit la majorité qui essaie de louer le gouvernement. Les questions n'ont donc plus aucun intérêt et nous pourrions les supprimer allègrement. Il y a là un vrai et profond problème. Il faut développer les activités de contrôle du Parlement.

Individuellement certains font très bien leur travail. Le rapporteur général du budget par exemple va régulièrement sur place et sur pièce vérifier telle ou telle chose mais ce n'est pas véritablement entré dans les mœurs. Nous ne savons pas faire cette activité de contrôle. Nous n'avons pas assez de commissions d'enquête, nous n'avons pas assez de commissions d'inspection, et cela nous devons le faire. En d'autres termes, la constitution ne fonctionne pas bien car nous avons pris de mauvaises habitudes. Or si nous les corrigeons par consensus entre la majorité et l'opposition, à la fois la pratique des amendements, la pratique de la discussion publique, la pratique des renvois en commissions et enfin les activités de contrôle, ce que nous commençons de faire au Sénat en partageant les activités dans les missions de contrôle : par exemple pour le Parlement européen nous sommes deux co-rapporteurs un socialiste et moi, on arrive à mieux se comprendre et à mieux se connaître. Donc là, il faudrait améliorer notablement le fonctionnement du Parlement et il ne faut pas grand chose pour y arriver.

Alors il est vrai que le Sénat n'est pas tout à fait représentatif de la réalité profonde du pays. Mais ce que je veux dire c'est que rien n'est pire qu'une deuxième chambre qui soit le clone de la première. Le système italien, le système japonais sont de mauvais systèmes. En plus il est absurde quand on a deux chambres élues au suffrage universel direct, d'en avoir une qui a plus de pouvoirs que l'autre. Les deux chambres vont avoir les mêmes pouvoirs. En réalité une deuxième chambre n'est intéressante que si elle est différente de la première et donc dans la mesure où elle apporte quelque chose. Or le Sénat, gauche comme droite réunies, apporte quelque chose à la République. Il apporte

Des idées de réformes institutionnelles

quelque chose sur au moins un point : les textes qui nous viennent du gouvernement ou qui nous viennent en première lecture de l'Assemblée nationale sont tellement mal rédigés que s'il n'y avait pas le Sénat il faudrait l'inventer. Pourquoi ? Car il n'y a plus de juristes dans les ministères, plus de juristes dans l'administration centrale, et résultat, nous avons des textes innommables, mal rédigés avec des fautes d'orthographe, de français...

Et puis nous avons parlé du cumul des mandats. Personnellement j'estime qu'à l'Assemblée nationale, il ne faut pas de cumul des mandats. Mais au Sénat il le faut, car nous sommes aussi les représentants des collectivités territoriales. Alors on a abaissé l'âge pour devenir sénateur. Trente ans. Moi j'aurais préféré une autre formule consistant à dire que « nul ne peut être sénateur s'il n'a pas exercé un mandat local préalablement ». Cela éviterait des erreurs que certains commettent à l'Assemblée nationale. On pourrait devenir pratiquement sénateurs à vingt-trois ans, comme on l'est à l'Assemblée nationale, mais avec un mandat local. Car on ne peut pas comprendre les choses autrement. Nous savons tous que nous avons des ministres issus de la société civile et qui n'ont jamais eu de mandat local et qui par conséquent ont du mal à comprendre la réalité profonde du pays. Donc lorsqu'on a eu un mandat local et qu'on le conserve, peut-être pas comme président de Conseil général ou de Conseil régional ou maire d'une grande ville où là effectivement on ne peut pas remplir correctement son mandat (je ne compterai pas le nombre de maires de grandes villes que l'on ne voit jamais au Sénat et qui sont sénateur et qui viennent une fois tous les ans ou tous les trois ans ; il y en a au moins trois ou quatre que l'on ne voit jamais ! Cela n'est pas normal, avoir donc un mandat local sans autres responsabilités, cela est tout à fait nécessaire pour exercer correctement la fonction de sénateur, car on connaît le climat, la température de la France profonde.

Alors un mot pour terminer sur l'anomalie sénatoriale. Comme le disait le recteur Prélôt que nous avons l'un comme l'autre connu avec Claude Emeri, le recteur Prélôt qui était l'un de nos grands universitaires français, il était aussi sénateur et siégeait à la commission des lois, « Lorsque le Sénat est faible la République est faible, lorsque le Sénat est fort, la République est forte, mais lorsqu'il n'y a pas de Sénat, il n'y a plus de République ».

LA GAUCHE ET LA VI^{ème} REPUBLIQUE :
LA VI^{ème} REPUBLIQUE : OBJET MERCATIQUE OU PROJET POLITIQUE POUR LA GAUCHE ?

par **Emilie Marcovici,**

« Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois, les générations futures. »¹

Par cet article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, figurant en préambule de la constitution de 1793, les constituants ont entériné le droit de chaque génération à disposer d'un cadre institutionnel répondant à ses aspirations, à ses besoins, à son époque et donc, le droit de chaque peuple à réformer ou si nécessaire, changer sa constitution².

Plus de deux siècles après la constitution de 1793, qui est longtemps restée un modèle pour la gauche française, cette problématique est toujours d'actualité. En effet à un an des prochains scrutins présidentiels, elle est désormais relancée, et même reprise par la plupart des présidentiables de gauche, mais également de droite, montrant tout l'intérêt actuel accordé à cette question.

La VI^{ème} République, en effet n'est pas une revendication récente ; elle a été proposée, dès la mise en place de la V^{ème} République ; le premier homme politique français à avoir expressément cité ce terme est P. Mendès France en 1959³. Cette formule, mentionnée dans un premier temps par la doctrine⁴, ensuite reprise par les personnalités politiques, a donc été utilisée pour la première fois par un homme de gauche. L'expression de cette revendication à gauche, n'a pas été évidente. Evoquée à la

¹ Article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en préambule de la constitution de 1793.

² Voir H. ROUSSILLON, « Les révisions constitutionnelles dans les déclarations de l'An I », *Annales de l'Université des Sciences sociales de Toulouse*, t. XLVI, P.U.S.S.T., 1993, p. 311.

³ P. MENDES FRANCE, *Les œuvres complètes de Pierre Mendès France : Pour une République moderne*, Gallimard, 1987, p. 568.

⁴ Il est à noter, en l'espèce que la doctrine a précédé les politiques ; J. GEORGEL, *Critique et réformes des constitutions de la République : de la IV^{ème} à la VI^{ème} République*, thèse, Celse, 1959.

Emilie Marcovici

fin des années 1960, elle n'apparaîtra ensuite plus, elle sera seulement avancée à titre anecdotique (J. Lang avait notamment suggéré sa mise en place au président F. Mitterrand, craignant une défaite socialiste aux élections législatives de 1993 !⁵).

Cette proposition sera relancée dans les années 1990, avant de connaître une réelle médiatisation au début des années 2000, grâce notamment, à l'action d'A. Montebourg et de sa « Convention pour la VI^{ème} République » (C6R).

A gauche⁶, les projets de changement de République, sont soutenus depuis plusieurs années, par différents partis politiques. Les Verts sont engagés en faveur d'une VI^{ème} République depuis leur création en 1984. Conformément à leur tradition politique et institutionnelle, les radicaux de gauche militent également pour un changement de République. Ce parti s'est révélé être relativement mobilisé sur ce projet dans la mesure où il est à l'origine du dépôt de deux propositions de lois constitutionnelles visant à mettre en place une VI^{ème} République, déposées au Sénat et à l'Assemblée nationale, le 31 mai 2000. Le PCF ne s'est quant à lui déclaré que plus tardivement en faveur de ce type de projet, ne prenant position qu'en 2003.

Ce projet est donc soutenu par l'ensemble des partis politiques de l'extrême-droite à l'extrême-gauche, à l'exception notable, des deux principales forces politiques : l'Union pour un mouvement populaire (UMP) et le Parti socialiste, qui optent pour une approche réformatrice des institutions, prônant certaines révisions constitutionnelles. Mais il est toutefois important de noter que dans ces deux partis, des personnalités et des courants se sont prononcés pour l'instauration d'une nouvelle République.

La VI^{ème} République est donc une proposition ancienne qui a été médiatisée au début des années 2000, mais qui a connu son apogée suite « au coup de tonnerre du 21 avril 2002 », marqué par la présence d'un candidat d'extrême-droite au second tour de l'élection présidentielle. Le 21 avril 2002, la France a été confrontée à un « séisme » politique sans précédent, constituant le paroxysme d'une crise politique latente depuis plusieurs années (qui se traduisait par une progression constante de l'abstention, lors des différents scrutins, et par un développement des votes en faveur de l'extrême-droite). Cet échec a affecté tous les partis de l'ex-gauche plurielle, qui ont obtenu des résultats inférieurs à ceux qu'ils escomptaient, qui ont dans leur ensemble réuni 32,5 % des voix⁷.

Ce « traumatisme » a contribué à relancer la contestation institutionnelle à gauche, qui si elle était traditionnelle lors de l'instauration de la V^{ème} République en 1958, s'était fortement affaiblie depuis l'alternance de 1981.

⁵ G. CARREYROU, « Sixième République ? », *Profession Politique*, 19 avril 1991.

⁶ Seront seulement étudiées les positions des partis de la gauche parlementaire : Parti socialiste, Parti radical de gauche, Parti communiste français, les Verts.

⁷ C. Taubira : 2,3 %, R. Hue : 3,3 %, N. Mamère : 5,3 %, J.-P. Chevènement : 5,4 %, L. Jospin : 16,2 %.

La gauche et la VI^{ème} République

Suite à ces résultats, certaines personnalités politiques ont alors prédit la fin des institutions en vigueur. Cette nouvelle République s'imposant, la « vie » de la V^{ème} République étant arrivée à son terme : « La V^{ème} République est un cadavre dont le permis d'inhumation a été délivré par le corps électoral aujourd'hui », estimait P. Allières⁸. Il était donc nécessaire, pour O. Duhamel de « faire constater la mort clinique de la V^{ème} République, puis d'aider la VI^{ème} République à naître »⁹. Pour ces personnalités, le choc provoqué par ces résultats, a rendu l'instauration d'une VI^{ème} République possible et urgente ; diverses propositions ont alors été formulées.

La VI^{ème} République a donc eu un écho sans précédent pendant cette période, suscitant de nouveaux soutiens. Elle apparaissait alors nécessaire pour mettre fin à la crise politique que la France traversait alors.

Ce projet bénéficiait en outre, en complément des responsables politiques, du soutien d'associations citoyennes, qui se sont révélées être particulièrement actives sur ces questions, telles que notamment, Convention pour la VI^{ème} République (C6R) et *Rex Nudus Est*.

La Convention est issue d'un « appel à la rupture », lancé au mois de mai 2001, à l'initiative, d'A. Montebourg, P. Allières, B. François... La création de ce « groupe de pression », n'est donc en rien liée aux scrutins de 2002. La C6R se donne pour but de travailler dans cinq domaines précis, qu'elle a définis lors de sa première assemblée générale : « développer une démocratie de participation, instaurer une responsabilité politique, aménager des pouvoirs équilibrés qui se contrôlent, réhabiliter le rôle des représentants élus de la nation, établir une justice indépendante et égale pour tous. « Rex Nudus Est » est une association citoyenne créée en 2000, qui milite pour l'instauration d'un régime primo ministériel¹⁰.

Le débat institutionnel a par la suite été relancé à différentes reprises, dont l'épisode le plus marquant reste le débat qui a fait suite au rejet français du traité établissant une constitution pour l'Europe. Le 29 mai 2005, s'exprimant à plus de 70 % sur la loi devant ratifier la constitution qui était soumise à leur suffrage, mettant en exergue une opposition entre le vote des Français et celui leur représentation nationale¹¹, qui avait approuvé ce texte à 81,8 % des parlementaires votants¹². Cette réplique du séisme du « 21 avril », a donc laissé transparaître une crise de la représentation

⁸ P. ALLIERES, Communiqué de presse, 21 avril 2002.

⁹ O. DUHAMEL, « Osons la VI^{ème} République ... », *Le Monde*, 4 mai 2002.

¹⁰ Il convient donc, selon cette association, de « lever le tabou majeur de la V^{ème} République ; le mythe de la prééminence du chef de l'Etat sur le gouvernement et l'Assemblée, que l'inversion du calendrier électoral vise malheureusement à restaurer ». Article « fondateur » publié par *Rex Nudus Est*, dans le journal, *Le Monde*, le 20 décembre 2000, jour même du débat sur l'inversion du calendrier.

¹¹ 55 % des Français qui se sont alors exprimés se sont prononcés contre l'approbation de ce texte.

¹² Approbation parlementaire de la révision constitutionnelle visant à intégrer le traité établissant une constitution pour l'Europe, lors du Congrès de Versailles du 28 février 2005 ; 730 députés et sénateurs sur 892, se sont prononcés en faveur de cette modification de la constitution française.

institutionnelle, donc crise démocratique, qui a, à nouveau laissé place aux projets de VI^{ème} République.

Depuis ce refus du texte européen, le débat institutionnel a connu de nombreuses « relances », dans le monde politique français, et ce, en prévision des futurs scrutins nationaux, devant se dérouler en 2007.

La médiatisation de cette thématique, permet donc de s'interroger sur la nature véritable de ces propositions institutionnelles ; n'est-on pas face à l'émergence d'un « objet mercatique » ?

Cette notion de « mercatique » et en l'espèce de manière plus spécifique de « mercatique politique », constitue donc une traduction¹³, « francisation », du terme plus usité de « marketing ».

Le marketing, technique traditionnellement utilisée en matière commerciale, connaît des applications, depuis maintenant de nombreuses années¹⁴, en politique. Cherchant à « capter un marché » ; l'électorat, les responsables politiques, vont mettre en place une « stratégie persuasive », inspirée des pratiques du *marketing* commercial ; se déroulant en plusieurs phases : « une phase d'observation de l'opinion et du public, afin de connaître l'état de la demande ; une phase de définition de l'offre en fonction de la demande et de l'environnement concurrentiel ; enfin une phase communicationnelle, pour assurer la promotion persuasive de l'offre ainsi déterminée¹⁵. » Quelle est la place et le rôle de la VI^{ème} République, dans ce champ mercatique ?

La thématique constitutionnelle est donc présente dans les débats politiques actuels ; la VI^{ème} République faisant l'objet de nombreuses discussions, étant soutenue par un nombre croissant de personnalités politiques de gauche, mais également du centre et de la droite.

Ce thème a en effet été repris récemment, par des personnalités politiques médiatiques, tel que N. Sarkozy, qui s'est prononcé dans ses vœux à la presse¹⁶ pour une transformation profonde de nos institutions, sans pour autant passer à une VI^{ème} République, et F. Bayrou, qui a réaffirmé son soutien à un changement de République, lors d'un colloque organisé fin 2005, à l'Assemblée nationale, sur la réforme des institutions¹⁷.

La question institutionnelle, n'a pas non plus été absente à gauche, faisant l'objet d'âpres débats au sein du Parti socialiste, lors du congrès du Mans qui s'est déroulé en novembre 2005, et qui a donné

¹³ Terme recommandé par exemple par le Haut comité pour la défense de la langue française : cf. arrêté interministériel du 18 février 1987.

¹⁴ Pour une partie de la doctrine politiste, le *marketing* politique est même « aussi vieux que les élections », S. ALBOUY, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, 2002, p. 15.

¹⁵ S. ALBOUY, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, 2002, p. 15.

¹⁶ N. SARKOZY, « Vœux à la presse », Paris 8^e – Salle Gaveau, 12 janvier 2006, www.u-m-p.org.

¹⁷ F. BAYROU, « Discours, en clôture du colloque "Refonder nos institutions et notre démocratie" », Assemblée nationale, 16 décembre 2005.

La gauche et la VI^{ème} République

lieu à une apparente synthèse entre les différents courants¹⁸ représentés¹⁹. La défense de la VI^{ème} République, n'a pas non plus été oubliée par les autres composantes de la gauche parlementaire, qui ont à nouveau réaffirmé leurs positions institutionnelles, à un an des prochains scrutins.

Dans une société qui est désormais qualifiée de « communicationnelle²⁰ », marquée par le poids prédominant des médias, les candidats aux fonctions électives doivent se démarquer par la détermination de thèmes de campagne limités, aptes à capter un vaste électorat, entrant donc dans la mise en œuvre de stratégies mercatiques déterminées. En effet, le contexte politique actuel est désormais marqué par la préparation des échéances de 2007 ; cadre propice au développement de politiques communicationnelles²¹.

La VI^{ème} République a-t-elle sa place dans ces stratégies ? D'une manière générale, quelle est la nature de cette VI^{ème} République présentée par les partis et personnalités politiques ?

Cette proposition relancée en période de crise et d'interrogations politiques, constitue-t-elle pour autant un projet politique crédible ? Ne constitue-t-elle pas un « phénomène de mode », en étant relancée qu'à des périodes électorales ? La VI^{ème} République n'est-elle finalement pas qu'un objet mercatique ?

La nature de cette proposition institutionnelle soulève en effet quelques interrogations, face à l'évolution récente de ses soutiens ; il s'agira donc d'analyser, la perception des partis et personnalités politiques de gauche de la VI^{ème} République.

Si initialement les partis et personnalités de gauche se sont attelées à établir un projet politique, constitutionnel, visant à remplacer la République existante, ce projet par la suite a connu certaines évolutions, dans le discours politique, pour être utilisé dans le cadre de stratégies mercatiques.

La VI^{ème} République peut en effet constituer un projet crédible répondant aux multiples dysfonctionnements de la V^{ème} République (I) ; mais elle peut également être utilisée comme un mot

¹⁸ 5 Motions ont été présentées lors de ce congrès ; Motion 1 présentée par F. Hollande : « Socialistes pour réussir à gauche – Volonté, vérité, unité » ; Motion 2 présentée par L. Fabius : « Rassembler à gauche » ; Motion 3 : « Utopia » ; Motion 4 présentée par J.-M. Bockel : « Pour un socialisme libéral – Vérité et action » ; Motion 5 : « Nouveau parti socialiste, pour une alternative socialiste ».

¹⁹ Motion de synthèse présentée à l'issue du congrès national du Mans du Parti socialiste (20 novembre 2005), « Socialistes, pour réussir à gauche - Volonté - Vérité – Unité ».

²⁰ Tel que le souligne notamment S. Albouy, « la nouvelle communication, saluée par Wiener, analysée par Mc Luhan ou critiquée par Habermas, serait même à l'origine d'une « société communicationnelle » dans laquelle chacun se trouve plus ou moins en relation avec tous. » ; S. ALBOUY, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, 2002, p. 15.

²¹ En effet, les facteurs institutionnels contribuent au développement du *marketing* politique ; « Ainsi le *marketing* politique est apparu en France à l'occasion de la première élection d'un président de la République au suffrage universel qui survient après deux années sans consultations électorales. » ; S. ALBOUY, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, 2002, p. 20.

d'ordre, à des fins plus politiques que véritablement politiques, devenant ainsi un véritable « objet mercatique » (II).

I - La formulation d'un projet politique : controverses constitutionnelles autour du rejet de la V^{ème} République

La gauche française critique dans sa grande majorité le fonctionnement de la V^{ème} République, mais seule une minorité rejette totalement ce système institutionnel (A). Cette gauche, formule donc des projets institutionnels, sans toutefois s'accorder sur la nature du régime à mettre en place (B).

A - Le besoin d'un projet : l'inacceptable V^{ème} République

1 - Une V^{ème} République rejetée : l'expression d'un refus constitutionnel

Dès sa création la V^{ème} République a suscité de nombreuses critiques au sein de la gauche française, dont les plus célèbres demeurent celles émises notamment par P. Mendès France, en 1962, dans *La République moderne* et celles de F. Mitterrand dans *Le coup d'Etat permanent*, en 1964.

Les critiques émises à l'origine par ces hommes politiques de gauche, se sont étendues ; la dénonciation des institutions en place n'est désormais plus l'apanage des seules personnalités de gauche. Un nombre croissant de personnalités de droite s'expriment en faveur du rejet de cette V^{ème} République ; cette position est récente, en effet, la V^{ème} République ayant été créée par le général de Gaulle, les partis de droite ont traditionnellement manifesté un attachement à cette constitution.

La gauche est divisée ; une partie d'entre elle ne se contentant pas d'émettre de simples critiques ciblées, mais dénonce et rejette l'ensemble du système mis en place par la constitution de 1958. L'expression de ce refus constitutionnel, progresse de manière constante, s'expliquant par les pratiques institutionnelles actuelles²², qui contribuent à renforcer la confusion des pouvoirs, organisée au profit du président de la République. Pour les partisans de gauche de la VI^{ème} République, le fonctionnement de la V^{ème} est inacceptable, dans la mesure où trop de pouvoirs sont conférés au président de la République, souvent qualifié de « monarque républicain ».

La constitution de 1958 lui attribue des pouvoirs jugés exorbitants, notamment en période de crise, par son article 16, mais le rôle même du président (arbitre), tel qu'il est prévu par l'article 5 de la constitution de 1958, est dénoncé par les partisans de la VI^{ème} République. Ces sixiémistes, contestent,

²² « Cette fois, les temps semblent mûrs, chauffés aux vicissitudes de la présidence Chirac. En dix ans, l'actuel chef de l'Etat a réussi à discréditer la dissolution par son jet de boomerang de 1997 et le référendum par le faux pas du 29 mai dernier. Il a également dénaturé la fonction de premier ministre, synonyme de soumission absolue avec J.-P. Raffarin ou d'autonomie sans borne avec A. Juppé. Il a pratiqué la monarchie républicaine la plus intense par le jeu des nominations et s'est comporté en président sous-marin pendant une partie de la longue cohabitation avec L. Jospin. » ; C. BARBIER, « Vers la VI^{ème} République ? », *L'Express*, 15 septembre 2005.

La gauche et la VI^{ème} République

également, l'existence des « pouvoirs propres » attribués au président de la République, par l'article 19 de la constitution ; ainsi que le statut spécifique, dont bénéficie le président. Outre ces dispositions constitutionnelles, les pouvoirs du chef de l'Etat se sont développés par la pratique, par la création notamment un « domaine réservé²³ ».

Tous ces pouvoirs sont justifiés (notamment) par la légitimité particulière dont jouit le président de la République du fait de son mode de désignation : l'élection au suffrage universel direct, instaurée par la révision constitutionnelle du 28 octobre 1962. La question des modalités de désignation revêt une importance fondamentale, faisant l'objet de discussions, et ayant des conséquences importantes, tant sur la définition du projet constitutionnel, que dans l'élaboration des stratégies politiques.

La gauche favorable à l'instauration de la VI^{ème} République, rejette donc en premier lieu un système institutionnel qui confère une toute puissance au président de la République qui bénéficie d'une confusion des pouvoirs organisée. Le PCF, notamment, dans ses documents de travail, affirme notamment sur ce point ; « Il faut une nouvelle constitution pour la France. Parce qu'une société ne va pas bien quand ses membres n'ont pas assez de pouvoirs ; parce que les institutions de la V^{ème} République les dépossèdent massivement de ces pouvoirs. Une VI^{ème} République est donc une nécessité.²⁴ »

Ces motivations constitutionnelles justifiant le rejet de la V^{ème} République, ne sont toutefois pas propres aux partis et personnalités de gauche ; on les retrouve en effet, dans les discours formulés par les dirigeants de droite et du centre favorables à une rupture institutionnelle. F. Bayrou affirme par exemple sur ce point : « Dans la V^{ème} République, la concentration du pouvoir va aujourd'hui de pair avec l'impuissance du pouvoir. Ce paradoxe que Napoléon ou Ch. de Gaulle aurait rejeté, nous sommes obligés de le constater maintenant » ; « Cela ressemble à l'ancien régime. Le souverain se fait lointain, le ministre est tout puissant mais dépend du seul bon vouloir du souverain.²⁵ »

L'exécutif dispose de pouvoirs exorbitants ; le Parlement sous la V^{ème} République est donc pour les partisans d'une nouvelle République « muselé »²⁶. Il ne peut remplir les missions qui lui incombent ; en effet selon P. Allières, il n'est pas à même de « faire la loi ». Les partisans de la rupture institutionnelle, soutiennent que la constitution entrave l'action des parlementaires : il est donc nécessaire de mettre fin à certaines dispositions, dont notamment les articles 49-3, 48 (relatif à la fixation de l'ordre du jour du Parlement), 34 (qui limite le domaine de la loi). Ce manque de latitude se traduit également par le fait qu'actuellement 92 % des lois votées sont d'origine gouvernementale.

²³ Voir par exemple sur ce point : A. MONTEBOURG, *La machine à trahir*, Denoël, 2001.

²⁴ Parti communiste français, « Une VI^{ème} République solidaire et démocratique », *Document de Travail*, 2005.

²⁵ F. BAYROU, « Discours, en clôture du colloque : "Refonder nos institutions et notre démocratie" », Assemblée nationale, 16 décembre 2005.

²⁶ Voir également sur ce point : Les Verts, « Pour une Sixième République », *Groupe de travail programme des Verts*, novembre 2005.

Le Parlement ne peut également « consentir à l'impôt », du fait notamment de l'article 40 de la constitution et ni « contrôler l'action du gouvernement », les parlementaires ne peuvent contrôler l'utilisation des dépenses publiques, les commissions parlementaires sont insuffisantes.

Outre ces critiques, ces sixiémistes remettent en cause les modes de désignation des parlementaires, et notamment la réforme qui a consisté à « inverser le calendrier électoral », qui consistait à placer les élections législatives après l'élection présidentielle. Cette mesure adoptée en période de cohabitation, sur l'initiative de M. Rocard et de R. Barre²⁷, était alors soutenue par le PS, qui estimait alors que cette inversion du calendrier électoral, pourrait lui être favorable, lors des scrutins de 2002. Cette initiative est actuellement largement dénoncée par la gauche favorable à la VI^{ème} République. Les Verts et le PCF²⁸ ont réaffirmé les positions, qu'ils avaient défendues lors de ce débat, estimant que cette réforme allait renforcer le caractère présidentiel du régime (cette réforme devant être analysée, en relation avec la mise en place de la révision constitutionnelle instaurant le quinquennat présidentiel²⁹) ainsi que le bipartisme, entravant donc la représentation politique des petits partis.

L'ensemble de la gauche française, remet en cause le manque de prérogatives du Parlement, mais il est toutefois possible d'observer que les partisans de la VI^{ème} République, se montrent « plus offensifs » dans leurs critiques, moins complaisants avec ce système qu'ils rejettent en bloc.

2 - La V^{ème} République récusée : la volonté de mettre fin à la crise politique

Les critiques adressées par les « sixiémistes » de tous bords, à l'encontre de la V^{ème} République, ne portent pas exclusivement sur la nature du régime en vigueur, mais également sur le fonctionnement d'autres institutions en place.

Ils relèvent, en effet divers dysfonctionnements ; au premier plan : la justice. Pour certains partisans de la VI^{ème} République (par exemple A. Montebourg³⁰) il s'agit d'un combat politique primordial ; il convient de mettre fin à cette justice à « deux vitesses », dépendante du pouvoir politique, qui crée certains « intouchables ». Il est donc nécessaire de réformer ce système, afin que

²⁷ M. Rocard et R. Barre ont publié un article dans *Le Monde*, le 17 novembre 2000.

²⁸ « Présidentialisme et bipartisme ont été singulièrement aggravés par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral voulus par J. Chirac et L. Jospin » ; N. BORVO COHEN-SEAT, « Qui a peur de la VI^{ème} République ? », *L'Humanité*, 23 janvier 2006.

²⁹ « L'adoption du quinquennat et le couplage des élections présidentielle et législatives renforcent de fait les prérogatives du chef de l'État et favorisent la dangereuse bipolarisation de la vie politique, qui conduit *de facto* à un appauvrissement du pluralisme. La dérive présidentialisante s'accompagne de la relégation du Parlement, autre trait saillant des déséquilibres. Le Parlement est humilié. » ; J. BRUNHES, « Une VI^{ème} République qui rapproche élus et citoyens », *Les dossiers de l'Humanité*, 19 octobre 2005.

³⁰ A. MONTEBOURG, *La machine à trahir – Rapport sur le délabrement de nos institutions*, Denoël, 2000, p. 105 : « La dictature des élus locaux ».

La gauche et la VI^{ème} République

tous les citoyens puissent être jugés ; y compris le président de la République, le statut pénal du chef de l'Etat *devant donc être revu...*

La République en place crée un cadre favorable au développement de pratiques peu démocratiques au niveau national, mais également au plan local. En effet, les compétences entre les différentes collectivités sont morcelées et peu claires pour l'ensemble des citoyens, ce qui a permis notamment le développement de pratiques clientélistes au niveau local. Les partisans de la VI^{ème} République, dont A. Montebourg par exemple, estiment que ces collectivités sont dominées par une caste d'élus locaux, qui entravent le fonctionnement de la démocratie locale.

Ce type de critique permet d'illustrer le clivage existant entre la gauche « réformatrice », qui souhaite qu'il soit procédé à certaines révisions de la constitution et la gauche favorable à une « rupture » institutionnelle. Ce point met donc en lumière les limites des critiques, qu'une partie de la gauche adresse à la V^{ème} République ; la gauche « réformatrice » (PS essentiellement) ayant trouvé « sa place » dans les institutions locales et nationales de la V^{ème} République. Dans ces conditions pourquoi remettre totalement en cause un système dans lequel un accès au pouvoir est assuré, tant au plan local, qu'au plan national ? Le Parti socialiste est donc confronté à ce que l'on pourrait nommer un certain « paradoxe du pouvoir » ; ce parti en vertu de son histoire et de ses valeurs politiques, devrait en effet naturellement contester les institutions en place, mais du fait de son accès au pouvoir, désormais possible, il se résigne désormais à défendre ce régime politique, en ne suggérant que de simples modifications de la constitution de 1958.

Il convient en outre de mentionner que le rejet exprimé par les partisans d'une VI^{ème} République, se fonde également sur la dénonciation d'institutions diversifiées, existant dans le cadre de la République en vigueur : Conseil constitutionnel, Conseil supérieur de la magistrature...

Tirant les conséquences des critiques formulées à l'encontre des institutions en vigueur, les partisans de la VI^{ème} République dénoncent l'existence d'une crise politique, générée par le régime en place. La V^{ème} République, du fait de l'affaiblissement des institutions démocratiques, a permis la croissance des inégalités entre les différents citoyens, certains d'entre eux se trouvant exclus du système : les femmes, les jeunes, les personnes issues de l'immigration... Ce phénomène étant accompagné par une progression constante de l'abstention, depuis plusieurs années.

Les institutions de la V^{ème} République, ont donc créé les conditions pour donner lieu à une crise politique citoyenne qui a atteint son paroxysme le 21 avril 2002, marquée par la présence de l'extrême-droite au second tour de l'élection présidentielle. Devant l'absence de véritable réaction émanant des responsables politiques en place, ce « séisme » a donné lieu à une « réplique » le 29 mai 2005. Ce scrutin met en lumière une véritable crise de la représentation politique, témoignant de l'existence d'un véritable fossé entre la volonté des élus et de celle des citoyens.

Cette crise de la représentation trouve notamment sa source selon les partisans de la VI^{ème} République, dans les modalités de désignation des parlementaires (scrutin majoritaire pour la

désignation des députés), celles-ci ne permettant pas selon eux une juste représentation des différentes forces politiques en présence. Ces modes de scrutin sont dénoncés par les communistes³¹, les Verts, mais également par une partie de la droite « sixièmement », ne permettant donc pas de caractériser les critiques émises par la gauche.

Les partisans de la rupture institutionnelle ne sont également pas sur ce point, unis dans les critiques et revendications formulées ; en effet, des divergences apparaissent sur ce point au sein même de la gauche, favorable à la VI^{ème} République. Si les Verts³² et le PCF (de même que F. Bayrou³³) estiment la mise en place du scrutin proportionnel nécessaire, celui-ci est notamment rejeté par A. Montebourg et B. François, dans leur « constitution de la 6^e République³⁴ », pour l'élection des députés, qu'ils justifient par la nécessaire stabilité du régime à mettre en place. La question des modes de scrutin à instaurer, n'est donc pas fonction de la couleur politique de chacun, mais liée à la taille des partis concernés, et donc à leurs possibilités d'accès au pouvoir.

Il convient en outre de constater que concernant la représentation nationale, les partisans de la VI^{ème} République critiquent également un phénomène qui s'est développé sous la V^{ème} République : le cumul des mandats, élément qui permet là encore, de mettre en lumière les points communs existants entre les critiques émises par les partisans de gauche, et de droite de la rupture institutionnelle.

Bien que pouvant présenter des similitudes avec les griefs émis par certaines personnalités de droite, le jugement des « sixiémistes » de gauche présente des spécificités qu'il convient de relever. En effet, leurs critiques vont aussi mettre en lumière les conséquences sociales induites par ce manque de démocratie, rétablir la justice sociale restant donc la finalité de ces projets institutionnels émis par la

³¹ « Les modes de scrutin font que 90 % des sièges à l'Assemblée reviennent à des partis qui n'atteignent pas, réunis, 50 % des voix. S'ajoutent la crise de légitimité des élites, le non-renouvellement des élus, la quasi-absence de la représentation des catégories populaires, des femmes, des jeunes, de la diversité d'origine, l'exclusion des immigrés du droit de vote et de l'éligibilité. » ; N. BORVO COHEN-SEAT, « Qui a peur de la VI^{ème} République ? », *L'Humanité*, 23 janvier 2006.

³² « Nous prônons pour l'Assemblée nationale l'introduction du mode de scrutin dit "Weill-Raynal", proche de celui qui est pratiqué en Allemagne, qui permet de combiner les avantages d'un scrutin de circonscription et ceux du scrutin majoritaire intégral. Nous proposons que le Sénat soit élu au scrutin proportionnel de liste, dans le cadre régional. » ; Les Verts, « Pour une Sixième République », *Groupe de travail programme des Verts*, novembre 2005.

³³ « D'autre part, l'instillation d'une dose de proportionnelle : « Tous les courants d'opinion au-dessus de 5 % des voix doivent être représentés à l'Assemblée ». Le président de l'UDF a fait ses comptes : « 50 % des électeurs qui ont voté le 21 avril 2002 ne comptent pas de représentant au Palais-Bourbon. » ; D. HASSOUX, « Bayrou détrône la V^{ème} République », *Libération*, 17 décembre 2005.

³⁴ L'article 22 de cette constitution dispose : « Les députés et sénateurs sont élus au suffrage direct. Les députés sont élus au scrutin majoritaire uninominal à deux tours pour une durée de cinq ans. Les sénateurs sont élus au scrutin proportionnel dans le cadre régional pour une durée de six ans. »

La gauche et la VI^{ème} République

gauche³⁵. Tirant donc les conséquences sociales de leurs critiques institutionnelles, les sixiémistes de gauche, vont donc formuler des projets de VI^{ème} République, spécifiques, pouvant se distinguer de ceux émis par les personnalités de droite et du centre.

B - Le contenu des projets de VI^{ème} République : les débats constitutionnels, expression d'une volonté politique

Que faut-il entendre par ces projets de VI^{ème} République ? Comment les partisans de ce projet institutionnel conçoivent-ils cette proposition ? Les « sixiémistes », ont en commun de vouloir rompre avec le régime en place, mais des divergences de fond subsistent sur la nature du régime à mettre en place.

1 - Une rupture institutionnelle, pour un projet nouveau de société

La volonté de rompre de manière radicale avec le système en place est le motif essentiel, qui fonde tout projet relatif à la mise en place d'une VI^{ème} République. Cette intention est présente chez tous les partisans de la VI^{ème} République, qu'ils soient de gauche ou de droite. Ce changement de régime représente pour eux un message politique fort, qui traduit une réelle détermination de passer à une nouvelle ère politique.

Ce désir de rompre avec le modèle existant est important, il fonde et justifie tous ces projets dans la mesure où ces partisans refusent la solution consistant à « toiler » la constitution, en procédant à certaines révisions constitutionnelles³⁶. Les partisans de la VI^{ème} République, souhaitant mettre en place un cadre politique nouveau, s'opposent donc par conséquent à tout mouvement « réformiste », qu'ils rejettent. La constitution de 1958 a fait l'objet de nombreuses révisions depuis 1958 ; leur rythme s'étant accéléré depuis dix ans, de nouvelles révisions sont également en discussion : le statut pénal du chef de l'Etat devant faire l'objet d'une réforme... Changer de régime signifie donc, créer un nouveau modèle démocratique, qui ne peut être mis en place, dans le cadre de la V^{ème} République.

Le but de cette VI^{ème} République est donc de créer un « électrochoc », pour mettre en place un nouveau « contrat démocratique » entre le pouvoir politique et les citoyens ; la VI^{ème} République ne constitue donc pas un retour à la IV^{ème} République.

³⁵ Voir par exemple : « Pour nous, communistes, c'est une évidence : le dépassement du capitalisme, le recul de toutes les formes de domination et un nouvel âge de la démocratie sont autant de facettes d'un même combat, celui pour l'émancipation humaine. » ; PCF, « Une VI^{ème} République solidaire et démocratique », *Document de Travail*, 2005.

³⁶ NPS, « La Motion » : « Depuis 1958, la constitution a été, à 17 reprises, raccommodée, toilettée ou amendée. Notre ambition va bien au-delà de ces efforts, souvent dérisoires et contrecarrés par le conservatisme de tout acabit. »

Cette volonté de rompre avec le cadre existant, s'oppose donc *a priori*, à tout projet de conquête du pouvoir, dans le cadre institutionnel existant. La nature même de ce projet semble apparaître en contradiction avec la mise en œuvre de toute stratégie mercatique.

2 - *La difficile détermination du régime politique de la VI^{ème} République : contenu d'un débat*

La VI^{ème} République doit évidemment rompre avec le régime en place, qui présente certaines ambiguïtés inacceptables pour les partisans de la rupture institutionnelle. Tous ces courants politiques s'accordent donc pour mettre en place un « régime clair » ; mais des divisions apparaissent au sein de la gauche, sur la nature dudit régime. En effet, la gauche est partagée entre les partisans de la mise en place d'un régime parlementaire, régime qui traditionnellement recueille les faveurs de la gauche, et ceux favorables au régime présidentiel.

A l'heure actuelle, le régime parlementaire reste celui qui suscite le plus d'enthousiasme à gauche ; le PCF, les courants socialistes favorables à la VI^{ème} République prônent la mise en place de ce type de régime. L'instauration d'un régime parlementaire, dans le cadre d'une VI^{ème} République, suscite toutefois certaines critiques, certains y voyant un retour à la IV^{ème} République tant redoutée. La mise en place d'un régime parlementaire, n'est pourtant pas synonyme d'instabilité politique ; en effet une certaine régulation des majorités politiques peut être trouvée en instaurant des modes de scrutin adaptés ; ce grief laisse donc apparaître l'importance du traumatisme suscité en France par la IV^{ème} République.

La mise en place d'un régime parlementaire dans le cadre d'une VI^{ème} République fait l'objet d'autres attaques ; en effet certains membres de la doctrine soulignent le caractère peu novateur de ce projet. Si l'on examine l'histoire constitutionnelle française, il est possible de constater que le régime parlementaire a été instauré par la plupart des textes constitutionnels ; il est donc difficile d'affirmer que la mise en place de ce type de régime constituerait une rupture politique !

Revendiquer la mise en place d'un régime parlementaire, implique donc de déterminer la répartition des compétences entre les différentes institutions, et de prévoir celle qui sera chargée de déterminer la politique de la Nation. Se pose donc la question de savoir quelle doit être la nature de la fonction présidentielle ? Le président de la République doit-il devenir un simple arbitre, effacé devant son premier ministre ?

La nature du rôle exercé par le président de la République est au cœur même des débats institutionnels actuels ; selon A. Montebourg et B. François qui ont présenté le projet de VI^{ème} République parlementaire le plus abouti³⁷, « Le président devient "le symbole unificateur de la nation", un "emploi pour l'une de ces figures éminentes dont la France a le secret, femme ou homme en fin de carrière [...] un J. Delors, un L. Jospin vraiment retraité, une S. Veil ou même un E.

³⁷ B FRANCOIS et A. MONTEBOURG, *La constitution de la 6^{ème} République – Réconcilier les Français avec la démocratie*, O. Jacob, 2005.

La gauche et la VI^{ème} République

Balladur³⁸. » Le premier ministre occupe donc dans ce projet une place essentielle, dans la mesure où sa légitimité découle de l'Assemblée nationale « comme dans la quasi-totalité des régimes parlementaires européens » ; « le premier ministre disposerait, lui, de tous les pouvoirs : celui de représenter la France sur la scène internationale comme celui d'être le chef des armées ou de dissoudre l'Assemblée. »

Ce schéma institutionnel n'est pas toutefois sans soulever certaines interrogations et critiques, tel que le précise A. Duhamel : « On peut d'ailleurs s'interroger sur le progrès que constituerait un président affaibli, un gouvernement renforcé et un Parlement où le rôle des partis et notamment des groupes charnières s'accroîtrait subitement. Le paradoxe de cette solution serait que l'homme ou la femme choisi par les Français s'effacerait au bénéfice d'un chef de gouvernement choisi par une coalition de parti : la démocratie n'y gagnerait pas, au contraire.³⁹ »

En raison de ces nombreuses limites, il est possible d'observer à gauche le développement de courants favorables à la mise en place d'un régime présidentiel dans le cadre d'une VI^{ème} République. Le régime présidentiel a de plus en plus d'adeptes à gauche⁴⁰; les Verts, le PRG, ainsi que certaines personnalités socialistes (D. Strauss-Kahn, V. Peillon...), se sont prononcé en faveur de la mise en place d'une VI^{ème} République présidentielle.

Les motifs expliquant leur adhésion à la mise en place à ce régime sont divers, mais l'un des éléments majeurs qui permet d'expliquer ce positionnement est relatif au mode de désignation actuellement en vigueur du chef de l'Etat. Ces courants politiques tirent la conséquence du système instauré par la révision constitutionnelle de 1962, qui prévoit l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Ils estiment en effet qu'il est politiquement impossible de revenir sur ce système, de retirer aux Français le droit de vote auquel ils semblent être attachés. Le président de la République ne pouvant être élu au suffrage universel indirect, il est donc selon eux nécessaire de mettre en place un régime présidentiel. Cet argument peut paraître surprenant dans la mesure où ces partisans prônent la rupture ; revenir sur un système instauré par la V^{ème} République, pourrait alors apparaître comme une véritable rupture politique.

Ce régime ne suscite donc pas un « enthousiasme démesuré » au sein de la gauche française, celle-ci « rechignant » même parfois à utiliser ce terme même pour désigner le régime qu'elle propose de

³⁸ I. MANDRAUD, « Qui serait le "véritable patron" dans une VI^{ème} République ? », *Le Monde*, 8 septembre 2005. « Ce régime primo-ministériel "à l'anglaise" s'accompagnerait d'un renforcement des pouvoirs des parlementaires, capables, par exemple, de "s'opposer aux nominations des plus hauts fonctionnaires décidées en conseil des ministres". Pour garantir la stabilité, les auteurs ont puisé leur inspiration du côté des lois allemandes : les députés qui souhaiteraient censurer le gouvernement seraient obligés de désigner un nouveau premier ministre potentiel. "Ce mécanisme, assurent-ils, empêche les alliances de circonstance." »

³⁹ A. DUHAMEL, « Démocratiser le régime présidentiel », *Libération*, 18 janvier 2006.

⁴⁰ Projet également repris par des personnalités de droite et du centre, favorables, à la VI^{ème} République, tel par exemple F. Bayrou.

mettre en place⁴¹, ce régime étant souvent assimilé au régime américain, qui est massivement rejeté par la gauche.

Ces projets de VI^{ème} République présidentielle présentent toutefois un intérêt certain ; ils constituent en effet une réelle rupture avec le régime de la V^{ème} République, la mise en place d'un régime présidentiel pouvant susciter des volontés favorables à la mise en place d'une VI^{ème} République.

En effet, il est possible de constater que les projets de VI^{ème} République formulés par les personnalités ou partis politiques de droite, prévoient généralement la mise en place d'un régime présidentiel. F. Bayrou, par exemple, plaide en faveur d' « un président fort et un premier ministre qui « doit redevenir le premier des ministres » ; le patron de l'UDF propose au chef de l'Etat de « déterminer et de conduire la politique de la nation ». Ce qui est actuellement le rôle dévolu au gouvernement⁴². »

Militer en faveur de la création d'un régime présidentiel en France, paradoxalement, ne doit toutefois pas être assimilé à la volonté de mettre en place une VI^{ème} République. La constitution de 1958, formellement a mis en place un régime parlementaire (qui en pratique, reste marqué par des dérives présidentielistes) ; revendiquer l'instauration d'un régime présidentiel, signifie donc changer les fondements mêmes de ce régime. Mais une partie des personnalités politiques malgré cet état de fait, refuse d'afficher la volonté de rompre officiellement avec le texte de 1958, tout en proposant un modèle institutionnel opposé. Parmi les tenants de cette « V^{ème} République présidentielle », il est possible de mentionner, à gauche le cas de L. Jospin, et à droite, les positions du très médiatique ministre de l'Intérieur N. Sarkozy. Celui-ci a exposé ses positions institutionnelles dans ses vœux à la presse pour l'année 2006, en prônant : « une nouvelle rédaction de la constitution » prévoyant « que le premier ministre "coordonne l'action du gouvernement" alors que le texte actuel dispose qu'il la "dirige" ». Dans un quinquennat, a précisé M. Sarkozy, « celui qui dirige l'action du gouvernement, c'est le président de la République »⁴³.

Le débat relatif à l'instauration du régime présidentiel met donc l'accent sur la signification particulière des projets de VI^{ème} République ; en effet il est possible de constater si l'on s'intéresse au contenu des propositions formulées tant par les « sixiémistes » que par les « réformateurs », que des

⁴¹ Notamment le programme des Verts pour l'élection présidentielle de 2002.

⁴² D. HASSOUX, « Bayrou détrône la V^{ème} République », *Libération*, 17 décembre 2005.

⁴³ Ces positions font également l'objet de critiques ; le constitutionnaliste G. Carcassonne juge que ces projets de réforme des institutions « manquent intrinsèquement de cohérence ». Il juge aussi inquiétante la logique qui sous-tend son idée de dévaluer la fonction de premier ministre : « C'est comme si N. Sarkozy craignait déjà la concurrence ou l'ombre que pourrait lui faire son chef de gouvernement. Or tous les couples exécutifs de la V^{ème} République ont fonctionné sur un rapport de force implicite. Cette manie de vouloir faire correspondre le droit au fait est dangereuse. » ; A. GUIRAL, « Faire du président un homme à tout faire », *Libération*, 13 janvier 2006.

La gauche et la VI^{ème} République

similitudes apparaissent⁴⁴ ; la différence essentielle réside donc dans l'affirmation et la reconnaissance d'une volonté de rupture, ne se limitant pas à un simple « changement de numéro ». Ces débats témoignent donc de la difficulté à trouver « le » régime idéal ; ainsi que de la crise politique que connaît la V^{ème} République...

La VI^{ème} République défendue par la gauche, se doit bien évidemment de trancher la question de la nature du régime à mettre en place, mais la véritable caractéristique de ces projets institutionnels, réside dans les garanties démocratiques que devrait apporter et conforter la nouvelle République mise en place. En effet la VI^{ème} République pour la gauche, doit présenter des institutions rénovées et un cadre politique nouveau, permettant à chaque citoyen de s'intégrer dans la vie politique française. Afin d'atteindre cet objectif, les tenants de cette VI^{ème} République précisent que la nouvelle constitution devra revaloriser le rôle du Parlement (maîtrise de son ordre du jour...), réformer l'institution judiciaire (réforme du CSM...), revaloriser la place des citoyens (mise en place de loi d'initiative citoyenne, droit de vote accordé aux étrangers...).

La VI^{ème} République, actuellement semble dans une certaine mesure relever du « mot d'ordre politique » puisque ne recouvrant aucun projet institutionnel créant un consensus au sein de toute la gauche. La VI^{ème} République ne constitue actuellement qu'un message, signal de « rupture » à l'attention des citoyens, qui ne peuvent toutefois, y rattacher un projet politique et institutionnel concret, qui rassemble la gauche.

Le contenu de cette VI^{ème} République n'étant pas clairement identifié, celle-ci se prête donc tout particulièrement à une utilisation mercatique. Son caractère indéterminé convient donc à des usages diversifiés, l'inscrivant donc parfaitement dans le cadre de stratégies électorales.

II - Le renoncement politique : l'utilisation mercatique de la VI^{ème} République

Les soutiens apportés à la VI^{ème} République, ont évolué dans un contexte électoral, marqué par la problématique institutionnelle. Cette question est désormais envisagée à travers un objectif de conquête du pouvoir ; la VI^{ème} République doit être analysée comme pouvant être utilisée dans le cadre de stratégies mercatiques. Cette proposition a donc été abandonnée par certains de ses soutiens traditionnels (A), la nature de ce débat se transformant (B).

⁴⁴ Des points communs apparaissent en effet entre les discours de F. Bayrou et N. Sarkozy ; « Bayrou aussi veut réécrire l'article 21 de la constitution. « Le président, qui resterait élu au suffrage universel, serait chargé de déterminer et conduire la politique de la nation », dit-il. Il reviendrait au président de « nommer les ministres et de mettre fin à leurs fonctions ». Le premier ministre resterait cependant un « coordinateur et un entraîneur ». Mais, contrairement au président de l'UMP, celui de l'UDF veut contrebalancer cette « présidentialisation » par un renforcement des pouvoirs du Parlement à qui il veut rendre la maîtrise de l'ordre du jour. Bayrou veut instaurer le mandat unique, introduire la proportionnelle et restreindre la possibilité du recours à la dissolution. » ; C. JAIGU, M. LEVY, « Une modernisation prônée par tous les présidentiables – F. Bayrou veut une VI^{ème} République, les socialistes veulent rénover la V^{ème} », *Le Figaro*, 14 janvier 2006.

A - Un projet constitutionnel abandonné : traduction de stratégies politiques

1 - L'expression d'un renoncement constitutionnel et politique

En 2006, dans un contexte politique désormais caractérisé par la préparation du scrutin présidentiel de 2007 ; il convient de s'interroger sur l'état des soutiens actuels de la VI^{ème} République ; comment dans un environnement soumis aux pressions mercatiques, les personnalités et partis ont-ils continué à défendre ce projet ?

Depuis l'an 2000, la VI^{ème} République est un thème qui s'est développé, gagnant régulièrement de nouveaux partisans, tant au niveau des formations politiques (par exemple : le PCF en 2003...), que des personnalités politiques (de gauche comme de droite), mais depuis quelques mois, cette tendance tend à être démentie.

Bien que la plupart des « sixiémistes » ait régulièrement réaffirmé leur position, il semble que certains partisans (parfois même « historiques ») de la VI^{ème} République renient désormais leur engagement passé en faveur de ce combat institutionnel. En effet, la remise en cause la plus visible, la plus médiatisée, de ce projet provient du camp socialiste ; le dernier congrès de novembre 2005, ayant été marqué par le renoncement de certaines personnalités.

La VI^{ème} République est présente dans les débats des socialistes, depuis de nombreuses années ; elle est reprise dans les motions depuis notamment le congrès de l'Arche, en décembre 1991, à l'initiative de la motion présentée J. Dray ; mais surtout de façon médiatique depuis la création du courant Nouveau parti socialiste, à l'initiative notamment d'A. Montebourg et V. Peillon, depuis le congrès de Dijon, qui s'est tenu en 2003⁴⁵.

Depuis cette date, et sous l'influence de ce courant, le débat institutionnel occupe une part conséquente des discussions de ce parti. En effet, lors du congrès de Dijon, en 2003, cinq motions ont été déposées, trois d'entre elles défendaient le passage à une VI^{ème} République ; il s'agissait des textes suivants : Motion « C » : « Pour un Nouveau Parti Socialiste » ; Motion « D » : « La Motion Militante, Pour que vive la gauche ! » ; Motion « E » : « Pour un nouveau Monde, un autre chemin. », présentée notamment par H. Emmanuelli⁴⁶.

Suite au rejet du traité établissant une constitution pour l'Europe lors du référendum du 29 mai 2005, et à la tenue prochaine de l'élection présidentielle, F. Hollande, premier secrétaire du PS a pris la décision de convoquer un congrès extraordinaire. Celui-ci fut marqué par le dépôt de 5 motions, une seule soutenant l'instauration d'une VI^{ème} République : « NPS, pour une alternative socialiste ».

⁴⁵ Voir : NPS, « La Motion », Congrès de Dijon, 2003.

⁴⁶ Les autres motions présentées étaient : Motion « A » : « Pour un Grand Parti Socialiste : clarifier, rénover, rassembler » et Motion « B » : « Utopia ».

La gauche et la VI^{ème} République

Cette motion d'orientation⁴⁷ présentait différentes thématiques (mondialisation...), qu'elle considérait comme étant prioritaires, parmi lesquelles figurait alors le passage à une VI^{ème} République, qui constituait alors un des thèmes phares de leur projet⁴⁸. Lors du vote des adhérents, suivant la présentation des motions, le texte du NPS, n'a recueilli que 23,5 % des suffrages exprimés, voyant ainsi ce congrès se solder par la victoire des partisans de F. Hollande. Le vote des motions a pour objectif, de soumettre différentes orientations qui seront tranchées par le vote des adhérents, et ce, avant la tenue du congrès, dont le but est de parvenir à une synthèse, entre les différentes forces en présence.

De ce point de vue, le congrès du Mans a été une réussite, les socialistes affichant une unité (de façade ?), en parvenant à l'adoption d'une motion de synthèse, repoussant ainsi les risques de division et d'éclatement, tels qu'ils s'étaient manifestés lors du fameux congrès de Rennes en mars 1990. Mais du point de vue politique, la réussite de ce congrès reste toutefois contestable. En effet, les socialistes se sont accordés sur un texte commun, qui n'a pas repris le projet d'instauration de VI^{ème} République, confirmant donc de ce fait, l'attachement des socialistes à la V^{ème} République. Cette synthèse a donc été acceptée par l'ensemble des courants existant, et ce y compris par le NPS, qui a donc renoncé à l'un de ses principaux projets : l'instauration d'une VI^{ème} République.

Cette synthèse en matière institutionnelle précise : « Les socialistes proposent de promouvoir une République nouvelle qui met le Parlement au cœur de la vie politique et qui rééquilibre les pouvoirs entre le président de la République et le premier ministre et qui donne aux citoyens de nouveaux moyens de peser sur les choix.⁴⁹ », reprenant ainsi les termes de la motion présentée par F. Hollande, lors de la première phase de congrès. Cette volonté de maintenir la V^{ème} République, a alors été expliquée, par la direction nationale : « Cette question n'était pas la plus facile à traiter. Vous pouvez l'imaginer. Sur ce sujet, nous avons cherché à formaliser nos convergences. Nous ne pouvions aller plus loin. Comme l'a rappelé notre premier secrétaire, il était inimaginable que nous changions de République au détour d'une nuit de commission des résolutions.⁵⁰ »

⁴⁷ Ce texte présenté par V. Peillon et A. Montebourg, avait également reçu, le soutien d'H. Emmanuelli et d'une partie des anciens représentants du courant « Nouveau Monde ».

⁴⁸ « Fonder, en 2007, la VI^{ème} République sera le remède de choc contre le danger populiste. Elle permettra de reconstruire l'adhésion perdue à la démocratie politique, réconciliera le peuple avec ses dirigeants, et réarmera le politique dans un monde dérégulé et dérégulé où nos adversaires voudraient que nous nous habituions à vivre sans règle et sans autre loi que celles dictées par le marché. » ; NPS, Pour une alternative socialiste.

⁴⁹ Motion de synthèse présentée à l'issue du congrès national du Mans du Parti socialiste (20 novembre 2005), « Socialistes, pour réussir à gauche - Volonté - Vérité - Unité ».

⁵⁰ « Nous sommes parvenus à un accord autour de trois principes qui fondent, dans notre esprit, une République nouvelle : nous souhaitons que le Parlement soit au cœur de la vie politique, nous souhaitons donner de nouveaux moyens aux citoyens de peser sur les choix, nous souhaitons un rééquilibrage des pouvoirs entre

Si, on l'a vu, des personnalités de gauche abandonnent désormais, le principe même du passage à une VI^{ème} République, le renoncement institutionnel peut également s'exprimer en des degrés moindres. Quelques partisans de la VI^{ème} République ont, à l'approche de ces scrutins, renoncé à certaines de leurs propositions les plus audacieuses, qui se trouvaient à la base de leur projet institutionnel.

On peut noter, par exemple, à ce propos, le cas d'A. Montebourg, qui dans son dernier ouvrage⁵¹, a renoncé à revenir sur le système instauré par la révision constitutionnelle de 1962, estimant désormais qu'il est politiquement impossible de remettre en cause l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Celui-ci se montrait auparavant vivement opposé à ce système ; « La présidentielle est devenue une affaire exclusivement médiatique, une machine à exclure, contrairement aux législatives, dans lesquelles les citoyens peuvent dans leur petit bout de France, participer, questionner, orienter le cours de l'élection. »⁵²

Les propositions institutionnelles émises connaissent à un an des futurs scrutins, un certain recul à gauche, tant sur la forme que sur le contenu ; comment justifier et expliquer ces évolutions ?

2 - Les motifs d'un renoncement : l'élaboration de stratégies mercatiques

Bien que la thématique institutionnelle reste au cœur du débat institutionnel, les prises de positions, en faveur d'une véritable rupture avec le régime actuellement en vigueur, tendent, on l'a vu, à régresser, et ce pour des motifs diversifiés.

On peut en effet, s'interroger sur la question de savoir, si ces positionnements ne s'inscrivent pas en pratique, dans le cadre de stratégies mercatiques, pouvant être mises en œuvre tant au plan national, qu'au niveau interne, au sein même des partis politiques. Visant à capter l'électorat, le plus important, elles impliquent d'une part l'observation de la demande, afin de définir une « offre » politique, qui sera soutenue par une politique communicationnelle.

La mise en œuvre de cette politique implique donc la détermination de thèmes de campagne appropriés qui seront par la suite valorisés dans le cadre de la campagne, proprement dite. Le choix des thèmes revêt donc une importance capitale, et peut être effectué selon différentes méthodes. Les politologues distinguent généralement deux sortes de thèmes de campagne ; d'une part les thèmes

président de la République et premier ministre. » ; E. BESSON, « Rapport de la commission des résolutions congrès du Mans PS », 2005.

⁵¹ B. FRANCOIS et A. MONTEBOURG, *La constitution de la 6^e République – Réconcilier les Français avec la démocratie*, O. Jacob, 2005.

⁵² La position de ce député découlait bien évidemment de la conception, qu'il retenait du rôle du président de la République : « Alors, cela vaut-il la peine de déranger 35 millions d'électeurs pour désigner une sorte de reine d'Angleterre ? Si on m'oppose que cette course de petits chevaux est un « acquis démocratique » sur lequel on ne pourrait jamais revenir, je réponds simplement qu'il n'en a jamais été débattu. » ; A. MONTEBOURG, « Tribune », *Nouvel Observateur*, 31 octobre 2002 et entretien avec www.vouzemoi.net, 4 juin 2002.

La gauche et la VI^{ème} République

privilegiés par le candidat, on se situera alors dans le cadre d'une campagne destinée à promouvoir les idées du candidat, mais pas à attirer des voix ; ces campagnes sont généralement qualifiées de « campagne-témoignage ». La deuxième méthode, d'autre part consiste « à choisir comme thèmes majeurs ceux qui sont jugés importants par l'électorat, ou du moins par les segments de l'électorat que le candidat a choisis comme « cible prioritaire ». Cette méthode se fonde sur le vieux principe de rhétorique selon lequel, pour se faire entendre des gens, il faut leur parler de ce qui les intéresse⁵³. »

Il s'agit donc, pour ces courants et ces personnalités de conquérir un électorat, tout d'abord interne au parti (afin de désigner les instances dirigeantes), puis ensuite national, en déterminant thèmes et propositions qui seront défendues dans le cadre de l'établissement du projet pour 2007.

A cette fin, il s'agit de définir quelles sont les attentes tant des adhérents socialistes, que des citoyens français, afin de conquérir leurs suffrages, pour pouvoir accéder à des fonctions spécifiques. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces stratégies mercatiques, la VI^{ème} République ne semble pas avoir sa place ; en effet selon ces courants politiques, le débat institutionnel n'intéresse pas les Français, qui sont éloignés de ce genre de préoccupations, présentées comme étant trop techniques et spécialisées⁵⁴. Si le débat institutionnel progresse, la rupture institutionnelle ne peut constituer une réponse à leurs difficultés quotidiennes.

L'opinion supposée des citoyens français, permet donc aux partis et personnalités politiques de justifier leurs positions institutionnelles. C'est ainsi que par exemple, le projet prévoyant d'instaurer l'élection du président de la République au suffrage universel indirect, a été abandonné par certains de ses défenseurs, dont par exemple A. Montebourg, celui-ci ne pouvant être soutenu par les citoyens⁵⁵. Abandonner cette revendication implique donc de renoncer à l'une des propositions les plus audacieuses, marquant la spécificité et justifiant le passage à une VI^{ème} République.

Les projets institutionnels émis découlent donc de l'évaluation des attentes du « marché » électoral. Ces intérêts se retrouvent dans les débats, étant utilisés par les différents protagonistes pour justifier leurs positions institutionnelles⁵⁶.

⁵³ D. LINDON, *Le marketing politique*, Dalloz Gestion, 1985, p. 99.

⁵⁴ « "Ce n'est pas la première préoccupation des Français". Si le débat politique devait se focaliser sur les institutions, au nom de la lutte contre la fracture civique, cela pourrait même avoir des effets contre-productifs, met en garde le "sondeur" » ; M. CASTAGNET, « La VI^{ème} République fait son chemin », *La Croix*, 29 juin 2005.

⁵⁵ « "Quel candidat à la présidentielle assumera de porter ce projet ?" s'interroge A. Vallini. Autrement dit, quel candidat osera se présenter à l'Élysée avec comme programme de rogner dramatiquement ses prérogatives s'il devait être élu... », M. CASTAGNET, « La VI^{ème} République fait son chemin », *La Croix*, 29 juin 2005.

⁵⁶ J. LANG et A. MONTEBOURG, « Débat : Changeons la République », *Nouvel Observateur*, 29 septembre 2005 ; « N.O.- Pour vous, un candidat de gauche sera nécessairement battu s'il s'engageait à abaisser la fonction présidentielle ? ; J. Lang.- C'est une évidence. Hélas ! ; A. Montebourg.- F. Mitterrand avait dans ses campagnes, proposé "de rendre le pouvoir aux Français" et avait gagné sur cette ambition démocratique. Il ne s'agit donc pas

Ces motifs permettent donc notamment d'expliciter les motifs qui ont poussé certains socialistes, à renoncer à cette « proposition phare », pour accepter un texte de synthèse qui confirme l'attachement des socialistes à la V^{ème} République. Ce texte entre en effet dans le cadre d'une stratégie communicationnelle, troisième étape des procédures mercatiques, visant à médiatiser les thèmes, qui seront mis en avant lors des scrutins de 2007⁵⁷.

La VI^{ème} République envisagée dans ce cadre, tend donc à changer de nature ; initialement perçue, comme un projet politique, institutionnel, porté par des courants politiques conscients des difficultés attachées à la mise en œuvre de cette proposition, la VI^{ème} République est désormais perçue comme pouvant entraver la conquête d'un électorat.

La VI^{ème} République est désormais conçue par certains de ces partisans, comme un objet mercatique, avancé pour capter un électorat que l'on pense réceptif (les adhérents du PS), puis abandonné, pour des motifs plus politiques que politiques ; la VI^{ème} République ne devient-elle pas un simple thème de campagne électorale, perdant ainsi son caractère de projet politique⁵⁸ ?

Cette stratégie mercatique développée par le PS, va-t-elle se révéler, à l'avenir, efficace ? Le PS n'a-t-il pas commis une erreur stratégique, en ne retenant pas ce projet, qui risque désormais d'être récupéré par la droite ?

Le débat institutionnel, selon la majorité des commentateurs de la vie politique, devrait être au cœur de la campagne de 2007⁵⁹ ; ce contexte inédit va-t-il pour autant, avoir un impact favorable au développement des projets de VI^{ème} République ?

B - Un débat transformé : l'impossible VI^{ème} République

d'abaissier le président, mais au contraire de renforcer ses pouvoirs de protecteur des citoyens et de garant de la constitution, fonction qui n'existe pas aujourd'hui. »

⁵⁷ Tel que le constate, du moins A. Montebourg : « La VI^{ème} République n'a pas été retenue par le PS. Elle fait peur ? » ; « Pas au parti mais à ceux qui s'inscrivent dans la stratégie du trône présidentiel. C'est une nécessité inéluctable, préalable à toutes réformes car elle réinstalle le citoyen à tous les étages de la démocratie. » ; A. MONTEBOURG, « Entretien - Reconstruire un outil perdu au Mans », *20 Minutes*, 12 décembre 2005.

⁵⁸ Les thèmes de campagne sont déterminés de la manière suivante : « C'est en effet par la détermination du choix des thèmes de campagne que la communication politique moderne amoindrit le plus l'autonomie du candidat. Les idées politiques qu'il défend peuvent se trouver en contradiction avec les aspirations de la population, telles qu'elles semblent apparaître au vu des enquêtes d'opinion. Il lui est alors difficile de maintenir ces idées apparemment impopulaires comme thèmes de campagne. » ; « A l'inverse, il est extrêmement tentant d'ériger en sujets principaux de la campagne de communication des thèmes que les sondages d'opinion indiquent comme étant ceux qui préoccupent le plus « l'opinion ». » ; P.-J. MAAREK, *Communication et marketing de l'homme politique*, Litec, 1992, p. 49.

⁵⁹ « Pour la première fois, les stratèges admettent que le débat institutionnel devrait peser lors de la prochaine présidentielle. » ; C. BARBIER, « Vers la VI^{ème} République ? », *L'Express*, 15 septembre 2005.

La gauche et la VI^{ème} République

1 - Un soutien affaibli mais persistant

La perception de la VI^{ème} République, dans le débat politique évolue, perdant certains de ses plus médiatiques soutiens. Mais ce thème bien qu'étant remis en cause par ces personnalités, garde néanmoins, la majorité de ses partisans traditionnels.

Il est en effet, possible d'observer que les différentes composantes de la gauche parlementaire ont réaffirmé à diverses occasions, leur soutien au passage à une VI^{ème} République. Le PRG, par exemple a rappelé sa position, lors de sa convention nationale de Rennes en février 2006 ; le PCF (de même que les Verts⁶⁰) dans divers documents internes, a élaboré des propositions, allant dans le sens d'une rupture institutionnelle⁶¹.

Les « sixiémistes », tirant les conséquences, du renoncement de certains des leurs, ont vu leur organisation évoluer, la VI^{ème} République s'avérant à nouveau être à l'origine de la création de nouveaux courants politiques. En effet, l'adhésion du NPS à la motion de synthèse adoptée à l'issue du congrès du Mans, a suscité certaines controverses internes ; tous les délégués de cette motion n'ont pas accepté de sacrifier ce projet phare qu'était la VI^{ème} République⁶². Certains d'entre eux, à l'initiative d'A. Montebourg, suivis par une grande partie des militants du NPS, ont alors décidé de fonder un nouveau courant : « Rénover maintenant », qui a décidé de reprendre, ce combat institutionnel. Ils expliquent, en effet : « Le texte de la synthèse du Mans marque bien quelques inflexions, mais n'a pas opéré le changement d'axes espéré. [...] Avec le refus d'envisager la VI^{ème} République, primo ministérielle, laïque et sociale, on se prive des moyens concrets de la réforme. Pour toutes ces raisons, nous ne nous reconnaissons pas dans la synthèse générale⁶³. Nous aurions aimé qu'elle soit beaucoup plus audacieuse, beaucoup plus authentique et pour tout dire, beaucoup plus durable. C'est pourquoi nous décidons aujourd'hui de fonder le mouvement « Rénover, maintenant » et appelons tous ceux et celles qui le souhaiteront à nous rejoindre et à s'organiser avec nous pour cela.⁶⁴ »

⁶⁰ Les Verts, « Pour une Sixième République », *Groupe de travail programme des Verts*, novembre 2005.

⁶¹ PCF, « Démocratie : plus de pouvoir aux citoyen-ne-s », Le PCF verse des premières propositions au débat, 2005 ; « Ouvrir la perspective d'une VI^{ème} République fondée sur la démocratie participative et la primauté des assemblées élues sur les exécutifs. »

⁶² J.P. CHAPELON, « Entretien – A. Montebourg s'apprête à créer un nouveau courant rénovateur », *Le Journal de la Saône-et-Loire*, 29 novembre 2005 ; « JSL : « Pourquoi avez-vous refusé de vous associer à la synthèse au Congrès du Mans ? » ; A. Montebourg : « Je n'ai pas voulu sacrifier les positions que je porte depuis mon entrée dans la vie publique. Il y avait bien sûr la question de la VI^{ème} République qui faisait l'objet d'un refus obstiné de la part des dirigeants socialistes. » »

⁶³ Cette synthèse a également été rejetée par d'autres courants, Force militante et Démocratie et socialisme, marquant ainsi leur attachement à la VI^{ème} République.

⁶⁴ Premier texte de cadrage politique adopté lors de l'assemblée fondatrice de « Rénover, maintenant », le 10 décembre 2005 à l'Assemblée nationale, <http://www.renover-maintenant.org>.

Les projets de VI^{ème} République ont donc permis la structuration de nouvelles forces politiques à gauche, visant à permettre de nouveaux accords politiques entre ces différentes formations.

Ce discours ne reste toutefois pas propre à la gauche, puisque également réaffirmé par des personnalités du centre, tel que par exemple F. Bayrou. Ce message de rupture pourrait *a priori* rester limité aux franges politiques les plus extrêmes, car proposant de rompre totalement avec le modèle institutionnel existant ; mais en pratique, il est possible de constater que ce discours est aussi développé par des dirigeants centristes. Le discours relatif à la VI^{ème} République change de ton, se voyant ainsi repris par des personnalités au discours plus modéré.

Cette volonté affichée et proclamée de rompre avec les institutions existantes consiste-t-elle exclusivement en la formulation d'un discours purement constitutionnel, ne se situe-t-elle pas dans le cadre de stratégies mercatiques ?

Si l'on s'intéresse dans un premier temps à la définition de « la demande électorale », on peut en pratique s'interroger sur l'intérêt que les citoyens accordent à ce débat ; une partie des commentateurs de la vie politique estiment, que cette question sera au cœur des prochains scrutins ; idée reprise par les « sixiémistes⁶⁵ ». En effet, les partisans de la VI^{ème} République estiment notamment que le référendum relatif au traité établissant une constitution pour l'Europe, marqué par un taux de participation important, a illustré l'attention que les citoyens portaient à la question institutionnelle. Cet intérêt exprimé en faveur de ce débat, est en outre illustré, par le développement d'un militantisme « institutionnel », qui s'exerce à travers différentes « associations citoyennes », dont notamment la Convention pour la 6^{ème} République.

Il existerait donc « un marché » pour capter cette « offre politique⁶⁶ » spécifique répondant aux attentes des citoyens ; celle-ci faisant donc l'objet d'une « campagne communicationnelle », visant à séduire un électorat spécifique.

⁶⁵ A. Montebourg et B. François. « Contrairement à une idée reçue, écrivent-ils, la question de la démocratie et de ses institutions intéresse les Français. La manière dont ils se sont emparés du traité constitutionnel européen, la façon dont ils ont imposé dans tout le pays un débat vif et sans complaisance sur les conditions institutionnelles de leur avenir en Europe [...] en sont les plus belles preuves » ; I. MANDRAUD, « Qui serait le "véritable patron" dans une VI^{ème} République ? », *Le Monde*, 8 septembre 2005.

⁶⁶ Ces thèmes de campagne développés par les hommes politiques, vont être choisis par les candidats eux-mêmes, aidés par des consultants en *marketing* politique ; « Ils élaborent selon des recettes qui leur sont propres des critères corrélant la « popularité » de certains thèmes potentiels avec la « crédibilité » qu'ils auraient dans la bouche des candidats qu'ils assistent. Il ne s'agit en réalité que d'une démarche empirique prenant l'apparence d'une rationalisation : comment savoir à l'avance si l'homme politique sera véritablement « crédible » s'il met en avant tel ou tel thème de campagne, puisqu'il ne l'a, justement, pas encore fait, et que les éventuelles enquêtes d'opinion sur lesquelles on se fonde ne traitent que d'une potentialité ? » ; P.-J. MAAREK, *Communication et marketing de l'homme politique*, Litec, 1992, p. 50.

La gauche et la VI^{ème} République

Comment interpréter ces divers projets ? La VI^{ème} République n'est-elle pas seulement conçue comme l'expression d'une contestation institutionnelle et sociale ? Un moyen de critiquer le système établi, de capter un électorat particulier déçu par l'action des principaux partis de gouvernement ?

Peut-elle être envisagée véritablement comme un projet politique, ayant des chances d'aboutir ? En effet, aucun des présidentiables probables ayant des chances de l'emporter ne soutient ce type de projet ; quel candidat osera véritablement en pratique renoncer à ses prérogatives une fois élu ? Une partie de la doctrine estime en effet, que ces propositions se caractérisent par leur dimension « mythique ».

La VI^{ème} République peut donc apparaître comme étant un objet mercatique, entrant parfaitement dans le cadre d'une stratégie visant la conquête du pouvoir ; et peut donc parfois être perçue comme étant un projet instrumentalisé⁶⁷.

2 - La valorisation mercatique de la V^{ème} République

La VI^{ème} République ne fait pas l'unanimité dans le monde politique, certains partis continuant à manifester leur attachement aux institutions de la V^{ème} République. Le PS et l'UMP prennent, en effet, position en faveur du maintien de la République en place. L'attachement du PS à la V^{ème} République, a été notamment réaffirmé lors du congrès du Mans⁶⁸, concernant l'UMP, le discours institutionnel a été relancé de manière médiatique, par son président, lors de la présentation de ses vœux à la presse pour l'année 2006.

N. Sarkozy, lors de cette cérémonie, a rappelé son attachement aux institutions de la V^{ème} République⁶⁹, tout en se prononçant en faveur de quelques évolutions : renforcement du rôle tenu par le président de la République, « Du fait du quinquennat, plus que jamais le président de la République est la clé de voûte de nos institutions. Il a la légitimité du suffrage populaire dans son expression la plus universelle. », et nouvelle définition de la fonction du premier ministre ; « Je pense

⁶⁷ Les institutions en vigueur, permettent ainsi, à F. Bayrou notamment, d'émettre des critiques à l'encontre du chef de l'Etat ; « L'occasion pour lui de dresser un véritable réquisitoire contre le chef de l'Etat, tentant même de l'opposer à son mentor, père de la V^{ème} République, Ch. de Gaulle. » ; HASSOUX D., « Bayrou détrône la V^{ème} République », *Libération*, 17 décembre 2005.

⁶⁸ « Lors du congrès du Mans, les socialistes se sont refusés à « changer de République au détour d'une phrase », selon l'expression de F. Hollande, rejetant ainsi la VI^{ème} République. Pour réunir tous les courants, et donc tous les présidentiables, autour d'une même motion, ils se sont mis d'accord sur un texte assez flou, qui ne tranche pas entre régime présidentiel et régime parlementaire. » ; C. JAIGU et M. LEVY, « Une modernisation prônée par tous les présidentiables », *Le Figaro*, 14 janvier 2006.

⁶⁹ « Je veux dire ici mon attachement aux institutions de la V^{ème} République. Cela ne signifie pas qu'il ne faille pas aménager la constitution. Il faut en particulier tirer les conséquences du renforcement de la place et du rôle du président de la République par le quinquennat. » ; N. SARKOZY, « Vœux à la presse », Paris 8^e – Salle Gaveau, 12 janvier 2006, www.u-m-p.org.

que la fonction de premier ministre doit être conservée, comme outil nécessaire à la coordination de l'équipe gouvernementale. Une nouvelle rédaction de la constitution devrait prévoir que le premier ministre "coordonne l'action du gouvernement" alors que le texte actuel dispose qu'il la "dirige". »

Ce discours qui a été relayé de manière conséquente par les médias, a mis en exergue les contradictions existantes dans le discours institutionnel des socialistes ; ceux-ci ont en effet approuvé, par la voie de leur responsable national, chargé des questions institutionnelles, A. Vallini, les propositions formulées par le ministre de l'Intérieur. « Lorsque N. Sarkozy dit que le quinquennat a changé la V^{ème} République, il a raison, commente-t-il. Lorsqu'il dit que le quinquennat doit occasionner une montée en puissance du président de la République, il a raison », A. Vallini ajoutant ensuite, pour justifier sa position que « Beaucoup de socialistes pensent la même chose⁷⁰ ».

Le PS présente en réponse à ces propositions, un discours inaudible car divisé, mettant en lumière les limites de la synthèse adoptée au Mans⁷¹, une partie des dirigeants socialistes, dénonçant les propos tenus par le président de l'UMP, critiques émanant tant de « sixiémistes », que de « réformateurs⁷² ». Ceux-ci estiment, à l'image d'A. Montebourg, que les propositions de N. Sarkozy, comportent certains risques : « Parce que l'augmentation des pouvoirs du président ne peut qu'entraîner une accélération de la dérive autoritaire de ce régime. Il n'y a rien dans ces propositions qui permette de rééquilibrer les pouvoirs alors qu'aujourd'hui déjà le président nomme ses courtisans au gouvernement, les parlementaires sont assujettis, les médias colonisés par les amis du pouvoir et la justice prise en mains par l'exécutif.⁷³ »

⁷⁰ « A commencer par L. Jospin. L'ex-premier ministre estime, dans son livre *Le monde tel que je le vois*, que « le système actuel est épuisé. Il faut le réformer pour lui redonner vie ». Favorable comme Sarkozy à un régime présidentiel, le « retraité » considère que « le défaut majeur de nos institutions est le manque d'unité et l'absence de responsabilité du pouvoir exécutif. Le président de la République exerce le pouvoir mais doit aussi assumer la responsabilité politique ». » ; D. HASSOUX, « Institutions : Sarkozy fait la loi chez les socialistes », *Libération*, 14 janvier 2006. Il est à noter que les propos du ministre de l'Intérieur ont fait l'objet de critiques à droite.

⁷¹ « Le PS n'a pas voulu traiter sérieusement la question du changement de régime. Du coup, il laisse la main à la droite. Malheureusement, le PS se retrouve aujourd'hui en incapacité de leur répondre. Au congrès du Mans, F. Hollande n'a pas voulu de la VI^{ème} République. Il se retrouve à voir courir notre parti derrière N. Sarkozy. » ; D. JAIGU HASSOUX, « A. Montebourg est violemment opposé aux propositions de Sarkozy : « Il se prépare une dictature douce » », *Libération*, 14 janvier 2006.

⁷² Le maire de Paris s'est, lui, opposé aux propositions du ministre de l'Intérieur : « Je suis beaucoup sur le terrain et je n'ai pas l'impression que les citoyens se disent : "Tiens le président devrait avoir plus de pouvoir." » L. Fabius a tenté, lui aussi, de s'ériger en opposant au président de l'UMP : « Il y a là deux visions. La vision de M. Sarkozy qui est une confiscation du pouvoir et puis, il y a la mienne, qui est de rendre le pouvoir aux citoyens avec plus de transparence, plus d'efficacité, plus de contrôle. » ; D. HASSOUX, « Institutions : Sarkozy fait la loi chez les socialistes », *Libération*, 14 janvier 2006.

⁷³ M.-P. BARET, « Montebourg : Sarkozy ou « la République de César » », *La Provence*, 17 janvier 2006 ; « Dans un pays qui meurt d'autoritarisme, il nous promet une version mégalomane de la V^{ème} République. » .

La gauche et la VI^{ème} République

Bien qu'objet de critiques, le discours favorable au maintien de la V^{ème} République occupe une place conséquente dans le débat institutionnel ; ses partisans, conscients des critiques adressées par les citoyens à l'encontre des institutions existantes, présentent un discours institutionnel maîtrisé, exprimant leur soutien au régime, dans la transformation.

Ces responsables politiques valorisent donc un discours de transformation, tout en rejetant toute volonté de rupture ; les socialistes « proposent de promouvoir une République nouvelle qui met le Parlement au cœur de la vie politique et qui rééquilibre les pouvoirs entre le président de la République et le premier ministre et qui donne aux citoyens de nouveaux moyens de peser sur les choix.⁷⁴ ». Cette « nouvelle République » ne doit pas être confondue, avec la volonté de mettre en place une VI^{ème} République, la transformation souhaitée devant s'exercer dans le cadre en vigueur.

Le discours institutionnel est désormais incontournable, chaque « présidentiable » devant exposer ses positions en la matière. Ce discours spécifique qui se caractérise notamment par le fait que les mesures proposées n'ont qu'un impact limité en matière budgétaire, leur permet de se démarquer, par un discours audacieux, mais également d'adresser des critiques aux dirigeants en place⁷⁵.

La V^{ème} République est valorisée ; ce discours de même que celui relatif à la VI^{ème} République, entre donc dans une stratégie de conquête électorale. Visant à capter une « cible » spécifique, ces partisans supposent que les citoyens ne sont pas prêts à envisager véritablement cette rupture ; dans un souci d'offrir au public une image « responsable », les principaux candidats à l'investiture pour l'élection présidentielle⁷⁶ se sont donc prononcés pour le maintien de la constitution de 1958. La V^{ème} République fait donc l'objet d'une politique communicationnelle (marquée notamment par la création

⁷⁴ Motion de synthèse présentée à l'issue du congrès national du Mans du Parti socialiste (20 novembre 2005).

⁷⁵ « N. Sarkozy a surtout longuement plaidé pour une nouvelle conception du rôle du président de la République, qui sonnait comme un réquisitoire contre J. Chirac. "Un président qui ne se consacrerait qu'à l'essentiel, ignorant le quotidien... Je me demande si pour les Français le quotidien ce n'est pas l'essentiel et si cette division n'est pas profondément artificielle, pour ne pas dire archaïque", a-t-il grincé, visant, sans jamais le nommer, J. Chirac » ; AFP, « N. Sarkozy veut être un président du "quotidien" », 12 janvier 2006 ; « Avec l'ensemble de ce dispositif, Sarkozy cherche, comme à son habitude, à provoquer les débats autour de ses idées, et donc de sa personne. Cette volonté de donner en permanence le tempo du débat politique est sa marque de fabrique. Mais pour être à l'"avant-garde", il avance parfois à la va-vite. » ; A. GUIRAL, « Faire du président un homme à tout faire », *Libération*, 13 janvier 2006.

⁷⁶ Voir par exemple, les propos tenus par S. Royal : « Mitterrand a pensé que la pratique l'emporterait sur les textes [...]. Le quinquennat a modifié la donne [les rapports président-premier ministre]. Mais faut-il changer les textes ? Rien n'empêche le président d'être en première ligne. Il y a bien un Conseil des ministres chaque semaine ! Je crois que la question posée relève autant d'une réforme constitutionnelle que de la façon d'exercer le pouvoir » (27 août 2004). « La V^{ème} République plutôt que la VI^{ème}. Debré plutôt que Montebourg. » ; D. HASSOUX et P. QUINIO, « S. Royal entre les lignes », *Libération*, 7 février 2006.

par de jeunes députés de droite de leur « Convention pour la V^{ème} République⁷⁷ », en réponse à la « C6R », entrant notamment dans le cadre de la préparation des scrutins de 2007.

Le discours institutionnel, à un an du prochain scrutin présidentiel, ne fait pas exception aux autres thématiques politiques, en étant abordé dans le cadre de stratégies mercatiques. L'application de ces méthodes en matière institutionnelle (mais également envisagé de manière globale⁷⁸), a pour effet de favoriser une certaine indifférenciation politique, troublant le traditionnel clivage politique droite/ gauche.

Envisager cette thématique dans cette optique mercatique, contribue en outre à renforcer la dimension mythique attachée à ce projet. Pour le président H. Roussillon : « La VI^{ème} République ne serait qu'un ensemble lié d'images motrices susceptibles de fonder une action »⁷⁹, c'est-à-dire « une forme d'utopie, ayant peu, ou pas du tout de chance d'aboutir... » La VI^{ème} République ne serait donc qu'un mythe « s'opposant alors à la réalité et relevant, en quelque sorte, du fantasme ou du rêve ».

Il est actuellement impossible de prévoir avec certitude quelle sera l'issue de ces débats, si cette VI^{ème} République pourra éventuellement être mise en place, tel que le souligne D. Maus⁸⁰ : « La météorologie constitutionnelle demeure un exercice aussi périlleux que la prévision du temps. Pour reprendre une merveilleuse formule prêtée à Oscar Wilde, « La prévision est un art difficile, ... surtout lorsqu'il s'agit de l'avenir » »...

Le dernier mot doit donc revenir aux citoyens, qui doivent être placés en condition d'exercer leur « pouvoir constituant » ; « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois, les générations futures »⁸¹...

⁷⁷ « N. Kosciusko-Morizet, J. Chartier et L. Hénart, trois députés UMP, ont lancé la « Convention pour la V^{ème} République » (C5R). S'ils estiment que la constitution de 1958 « a démontré son efficacité et ses qualités d'adaptation », ils n'excluent pas des aménagements « à la marge » du texte fondateur de la V^{ème} République. » ; « Institutions : de jeunes députés UMP tentent de jouer leur carte », *Les Echos*, 25 janvier 2006.

⁷⁸ « L'une de ces « constantes » réside dans une certaine indifférenciation idéologique. Le marketing politique semble se développer dans un contexte marqué par une relative « vacuité » idéologique (comme c'est le cas aux Etats-Unis) ou par une situation de crise des idéologies débouchant sur des résultats voisins. Suscité par un tel contexte, il pourrait contribuer, à son tour, à accentuer cette indifférenciation. D'où la question : l'indifférenciation idéologique provoque-t-elle le développement du marketing politique ou est-elle provoquée par lui ? » ; S. ALBOUY, *Marketing et communication politique*, L'Harmattan, 2002, p. 15.

⁷⁹ Définition de G. Sorel reprise par H. ROUSSILLON, « Feu la VI^{ème} République ou la fin d'un mythe », *R.F.D.C.*, décembre 2002.

⁸⁰ D. MAUS, « Demain : encore la République ? », *R.P.P.*, 2002, p. 98.

⁸¹ Article 28 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen en préambule de la constitution de 1793. Voir aussi E. MARCOVICI, *La gauche et la VI^{ème} République*, L'Harmattan, Logiques juridiques, 2005.

**LA VI^{ème} REPUBLIQUE : UNE NECESSITE
DE GESTION PUBLIQUE ?**

**par Frédérique Rueda,
professeur agrégée de droit public
IREDE – CERFF
Université Toulouse 1 sciences sociales**

La gestion publique est –depuis au moins un quart de siècle– un domaine en pleine mutation, et ce dans le monde entier. L'Etat, comme les autres institutions, est un organisme vivant, et, comme tel, a un besoin vital d'évoluer. Cette évolution, selon la gravité de son objet, peut prendre des formes diverses, allant jusqu'à des révisions constitutionnelles, voire un changement de régime... Précisément, l'Etat connaît actuellement un mouvement de réforme qui affecte non seulement ses missions, mais aussi, souvent, sa forme même. Cette profonde transformation de la gestion publique passe par une transformation des raisonnements relatifs à la sphère publique, et notamment par l'accent mis, de manière prépondérante, sur une notion dont l'importance était jusqu'alors limitée : la notion de performance du secteur public, d'efficacité de l'action publique¹.

¹ En France, on estime souvent que de tels raisonnements sont anathèmes, dans la mesure où ils seraient intrinsèquement « néo-libéraux »... Il est certain qu'ils trouvent leur origine dans des conceptions libérales de l'Etat... mais les techniques qui en sont issues sont avant tout des outils ! Qui peut soutenir qu'un Etat interventionniste n'a pas besoin, peut-être encore plus qu'un Etat libéral, d'efficacité dans son action publique, afin de pouvoir remplir les missions qu'il s'impose sans se retrouver au bord de l'asphyxie financière ? La réforme de la gestion publique ne signifie pas automatiquement réduction du périmètre de l'Etat – il suffit ici de songer à l'exemple de la Suède, où une profonde réforme de la gestion publique a été mise en œuvre dans le but de préserver le fameux « modèle social suédois »... Cf. sur ce point, à titre de synthèse, l'article de J. AUGER publié dans le cadre de l'ENAP : « Réforme de l'administration publique : Suède », *Coup d'œil* juin 1998, vol. 4, n° 2, 9 p.

Or le principe même d'une réforme de l'Etat est d'autant plus difficile à cerner que la notion de sphère publique est particulièrement ambivalente. Toute réforme de l'Etat porte virtuellement, de manière plus ou moins claire, réforme de la société elle-même... « L'Etat est avant tout une affaire d'image et de représentation. [...] Nous avons tous vécu avec cette idée que l'Etat convoque historiquement la Nation, et que le pacte social qui nous a été livré en dépend essentiellement »². De ce fait, les réformes qui mettent en œuvre cette mutation de la gestion publique concernent tous les aspects de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et, au-delà, du périmètre public tout entier. Les nouveaux outils introduits dans ce but touchent ainsi aussi bien les structures institutionnelles que le statut des agents publics, la notion même de secteur public que le rôle donné à l'usager, les outils de gestion publique que l'évaluation et le contrôle de leur usage...

L'un des aspects les plus importants de ces réformes –ou en tout cas, l'un des plus fondamentaux– concerne la gestion des deniers publics. En d'autres termes, et malgré certains avis contraires³, la réforme des finances publiques est à la fois un élément essentiel et un préalable nécessaire à toute réforme approfondie et effective de l'Etat. C'est particulièrement vrai dans un pays qui a autant de mal à se réformer que le nôtre (et ceci quelles que soient les raisons de ces résistances) – comme chacun le sait en effet, au fil des années, beaucoup de réformes tentées ont été, soit rejetées, soit abandonnées, soit encore vidées de leur sens par une application trop timide. Mieux encore, la réforme des finances publiques, si elle est bien menée, et si elle n'est pas vidée de son contenu lors de sa mise en œuvre, implique une telle révolution dans les mentalités des agents publics et de ceux qui les dirigent, qu'elle est à même de faciliter –peut-être même de permettre !– toute une série d'autres évolutions touchant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat.

Elle touche en effet le socle, le fondement, de tous les autres aspects de l'action publique : comme le remarquait déjà Jean Bodin, « l'argent est le nerf de la République »... Quand la conception même des finances publiques est remise en chantier, c'est une véritable refondation des modalités d'action de l'Etat qui devient possible⁴.

² F. LACASSE et P.-E. VERRIER, *30 ans de réforme de l'Etat – Expériences françaises et étrangères : stratégies et bilans*, col. Management Public, Dunod, Paris, 2005, p. 2.

³ Certaines études tendent à établir que le lien entre réforme financière et réforme de l'Etat ne serait pas automatique : ainsi H. Guillaume, G. Dureau et F. Silvent estiment-ils que « nulle part, la gestion de la performance n'a été considérée comme un outil de régulation budgétaire, même si elle a parfois permis de réaliser des économies financières [...]. Elle n'intervient pas non plus dans les arbitrages politiques sur les grands choix budgétaires. L'ambition, voire l'illusion, d'une intégration totale entre performances et budget est d'ailleurs écartée par beaucoup de pays. » (*Gestion publique – L'Etat et la performance*, col. Amphi, Presses de Sciences Po-Dalloz, Paris, 2002, p. 21). Nous aurions plutôt tendance à estimer que la réforme financière est bien souvent un pré-requis pour toute réforme d'envergure de l'Etat...

⁴ On peut mentionner en ce sens l'existence de missions interministérielles, que certains analysent comme une transition vers une réorganisation des services administratifs.

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

Un grand nombre de pays de par le monde, notamment parmi les membres de l'OCDE, comme le Canada, la Suède ou la Finlande⁵, « ont ces dernières années fait le choix d'améliorer leur situation financière. Ils en ont rapidement tiré bénéfice pour leurs capacités de croissance et de solidarité car ils ont su placer la recherche de l'efficacité de l'action publique au cœur de leur démarche »⁶, au prix d'efforts importants demandés à leurs agents publics.

La France a joint ce mouvement généralisé de réforme de l'Etat avec un certain retard par rapport à d'autres pays relevant du même niveau de développement. Ce n'est en effet qu'à partir de la fin des années 1980 que des programmes systématiques de réforme de l'action publique ont été développés⁷. On sait que le système administratif français a gardé un certain nombre de traits remontant au modèle napoléonien, voire pour certains d'entre eux à la période pré-révolutionnaire, d'où son caractère centralisé et fortement hiérarchisé ; de même, il est reconnu qu'il a tendu à se former par sédimentation davantage que par réformes successives... C'est la raison pour laquelle la nécessité de réformes de fond a eu beaucoup de mal à s'imposer. C'est sans doute aussi la raison qui explique que la France n'ait entamé sa « révolution financière » qu'assez tardivement, malgré les exemples et les incitations qu'elle pouvait recevoir de l'étranger. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 lui a cependant permis de combler ce retard et de moderniser à la fois son budget et sa comptabilité publique autour des notions de gestion par la performance et de « culture de résultats ». Le résultat des dépenses publiques, et son adéquation au but initialement poursuivi, deviennent dès lors l'un des premiers critères d'une bonne gestion publique.

Mais, si l'accueil de cette réforme par les médias a été extrêmement favorable, certains praticiens s'interrogent encore sur sa mise en place. Cette organisation nouvelle pose encore des problèmes de gestion, notamment de synthèse de données plus complexes que dans l'ancien dispositif. D'autres réformes de l'Etat et de son organisation, ou du statut de la fonction publique, et une déconcentration plus importante seront nécessaires pour permettre à la LOLF d'atteindre ses objectifs.

Toute réforme concernant la gestion publique, quels que soient son objectif ou sa portée, nécessite, pour réussir, la réunion de deux conditions préalables, qui concernent à la fois la définition de son contenu et sa mise en œuvre concrète. Il convient tout d'abord pour le réformateur d'identifier aussi clairement que possible, d'une part les objectifs poursuivis par la réforme, ainsi que les étapes

⁵ Sur le « modèle scandinave » de convergence entre des méthodes reposant sur l'efficacité administrative et un haut niveau de protection sociale, voir A. SAPIR, *Globalisation and the Reform of European Social Models - Background document for the presentation at ECOFIN Informal Meeting in Manchester, 9 September 2005*, Bruegel, Bruxelles, 2005.

⁶ M. PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport officiel au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation française, 2005 p. 19.

⁷ Ainsi du programme de « renouveau du service public » entre 1989 et 1992, ou des programmes de réforme de l'Etat qui ont été développés à partir de 1995.

nécessaires pour la mettre en œuvre, et d'autre part les critères qui permettront d'apprécier la progression de cette mise en œuvre. Il convient par ailleurs d'associer à la réalisation de cette réforme, non seulement les responsables de l'organisation visée par la réforme, quelle qu'elle soit, mais aussi les agents qu'elle emploie, leurs syndicats, et le cas échéant les destinataires de son action.

Reste à voir dans quelle mesure ces deux impératifs ont été respectés concernant la réforme des finances publiques actuellement entamée en France.

I – Le cadre de la réforme financière de l'Etat

Concernant le cadre de la réforme, qu'en est-il d'abord de l'identification des objectifs poursuivis et de la détermination des étapes à remplir pour atteindre ces objectifs ? (A) Qu'en est-il ensuite du choix des critères d'évaluation des résultats de la réforme ? (B)

A – La détermination des objectifs et des étapes de la réforme financière de l'Etat

L'objectif central de la LOLF est d'accroître l'efficacité de l'Etat en focalisant le budget sur les résultats attendus et non plus sur le détail des moyens alloués.

La mise en place par la LOLF d'un véritable système de gestion par la performance repose comme chacun sait sur la reformulation de l'action financière de l'Etat sous forme de « missions », de « programmes » et d' « actions ». Elle implique de ce fait la définition d' « objectifs de performance », que la LOLF prévoit de manière explicite dans son article 7.

Cela signifie que des « objectifs » à atteindre sont assignés aux ordonnateurs, qui deviennent responsables, non plus seulement de la légalité de l'emploi des fonds publics, mais aussi de leur capacité à atteindre ces objectifs de performance.

La formulation de ces objectifs doit en principe veiller à la fois à ce qu'ils soient sélectifs et compréhensibles, et à ce qu'ils traduisent une approche « stratégique » de la politique publique concernée – assurant la cohérence d'ensemble des missions au sein des programmes.

Ces objectifs peuvent être rangés en trois catégories : d'une part, l'efficacité socio-économique (qui permet d'intégrer l'intérêt général), d'autre part, la qualité du service, et enfin, l'efficacité (appréciée sur un plan financier).

Leur importance relative pour un programme donné dépend de la nature de la politique mise en œuvre...

On retrouve ici un constat : la LOLF n'interroge ni le sens ni les finalités des politiques publiques. Le choix des objectifs, et la pondération des aspects socio-économique et financier, sont des décisions éminemment politiques, qui relèvent de la définition du contrat social, et dont on ne peut pas faire l'économie.

Or, comme le souligne un rapport du Sénat du 2 mars 2005 sur les objectifs et les indicateurs de

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

performance⁸, la réflexion stratégique à ce sujet est trop souvent lacunaire.

Dans l'idéal, la LOLF doit permettre la déclinaison budgétaire d'une politique publique définie en amont. A défaut, les arbitrages financier et comptable risquent de l'emporter sur le choix politique...

Il est donc essentiel qu'un débat démocratique s'instaure autour de la notion de performance.

B – Le choix des critères d'évaluation de la réforme financière de l'Etat

La nouvelle architecture budgétaire, qui suppose comme on l'a vu la capacité à définir clairement des objectifs de performance pour les différents aspects de l'action publique, repose également, et de façon complémentaire, sur la capacité à évaluer la manière dont ces objectifs sont efficacement atteints au cours de l'année budgétaire. Pour cela, chaque programme a dû se doter d'un certain nombre d'« indicateurs de performance »⁹,

Le choix d'indicateurs de performance « pertinents et incontestables »¹⁰ est essentiel à la réussite de la réforme. En effet, il influencera le comportement quotidien des fonctionnaires de l'Etat chargés d'exécuter le budget, qui savent que chaque année le Parlement jugera leur action à l'aune de la réalisation des objectifs chiffrés assignés à chaque programme.

Or plusieurs critiques se sont appuyées depuis l'année dernière sur les difficultés rencontrées dans la mise en place de cet outil de mesure de la performance – difficultés qui se sont révélées riches d'enseignements pour la mise en œuvre de la LOLF. Il est en effet apparu que la pertinence des indicateurs de performance n'est pas toujours idéale, certains d'entre eux ne rendant pas compte de la réalité de façon convaincante, d'autres se révélant redondants... On peut ajouter qu'ils ne convergent pas toujours spontanément, et ne sont pas toujours également adaptés à l'analyse d'une dépense donnée.

Quand le gouvernement a publié au printemps 2005¹¹ –avec beaucoup de retard du fait de la complexité de la tâche– la liste des programmes et de leurs responsables, les observateurs ont pu s'apercevoir qu'il n'avait que partiellement suivi les recommandations formulées par le Parlement l'année précédente¹².

⁸ Jean ARTHUIS, *Les objectifs et les indicateurs de performance de la LOLF*, Rapport d'information n° 220, fait au nom de la commission des Finances, Sénat, Paris, 2 mars 2005, 213 p.

⁹ Art. 51 LOLF.

¹⁰ Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, en réponse à une question orale du président de la commission des finances lors d'une audition devant le Sénat le 29 avril 2004 : « La définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme ». Voir Jean ARTHUIS et Philippe MARINI, *Mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 292, fait au nom de la commission des Finances, Sénat, Paris, 5 mai 2004, 122 p., p. 7.

¹¹ Lors du débat d'orientation budgétaire.

¹² Voir Jean ARTHUIS et Philippe MARINI, *Mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Rapport d'information n° 292, *op. cit.*

Frédérique Rueda

En effet, les indicateurs de performance utilisés par l'Etat auraient dû faire l'objet, selon le ministère du Budget¹³, d'une présentation complète, à titre « expérimental », avec le budget 2005. Le but était de permettre aux parlementaires de prendre connaissance des indicateurs et de leur fonctionnement, et ainsi de donner leur avis en temps utile pour que le premier budget complètement établi aux standards de la LOLF, le budget 2006, tienne compte de leurs remarques.

Cette présentation globale n'a pas eu lieu. L'administration s'est dérobée, se comportant un peu comme un contrôlé vis-à-vis d'un contrôleur. Elle s'est soustraite à l'appréciation des parlementaires, au nom de la difficulté de sa tâche, et s'est contentée de choisir elle-même ses propres indicateurs de performance, sans concertation organisée. Elle s'est de ce fait contentée de publier avec le budget des « avant-projets annuels de performance », qui ne concernaient que trois ministères : le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Justice et le ministère de l'Economie et des Finances. De ce fait, les parlementaires ont été placés en quelque sorte devant le fait accompli, dans l'incapacité de se prononcer sur le cadre d'appréciation financier de l'action publique menée par l'Etat, alors même que ce cadre devait conditionner l'exercice de leur fonction de contrôle.

Cette présentation partielle faisait état de trente-neuf indicateurs pour les Affaires étrangères, soixante-six pour la Justice, et trente-neuf pour l'Economie et les Finances. Malgré son caractère limité, elle a tout de même permis la formulation d'un certain nombre de remarques significatives concernant la mesure dans laquelle ces administrations sont disposées à se réformer. Malheureusement, ces remarques n'ont pas réellement été prises en compte dans la perspective de la préparation du budget 2006, malgré la volonté de dialogue affichée par le ministère des Finances¹⁴...

Deux exemples vont permettre de prendre la mesure des problèmes soulevés par le choix de ces critères de performance, en gardant à l'esprit qu'ils sont loin d'être isolés.

Le premier exemple représentatif des problèmes soulevés par la détermination de « critères de performance » pertinents, concerne les critères d'appréciation de l'activité du ministère des Affaires étrangères. Ce ministère est responsable de deux missions, comprenant elles-mêmes quatre programmes¹⁵. Un certain nombre des indicateurs de performance retenus dans ce cadre concernent

¹³ Annonce au Sénat du 29 avril 2004.

¹⁴ Voir par exemple *PLF 2006 – Guide pratique de la gestion par la performance*, proposé par le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dans son dossier d'accompagnement du projet de loi de finances pour 2006, p. 2 : « L'élaboration des stratégies, des objectifs et des indicateurs : un dialogue constant entre les ministères et le Parlement ».

¹⁵ Mission « Action extérieure de l'Etat », comprenant les programmes « Action de la France en Europe et dans le monde », « Rayonnement culturel et scientifique », « Français à l'étranger et étrangers en France », et Mission « Aide publique au développement », comprenant le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

directement l'action diplomatique¹⁶, mais d'autres concernent des éléments sur lesquels nos diplomates n'ont en définitive qu'une influence limitée¹⁷, ou d'ordre « qualitatif » et non quantitatif¹⁸. Ce qui frappe l'observateur est le fait qu'un grand nombre de ces indicateurs ne concernent pas des données financières... Parmi ceux qui relèvent effectivement de la sphère financière¹⁹, il est assez notable qu'un seul concerne directement le coût de notre diplomatie, au sens le plus concret du terme : c'est le « coût moyen de nos dispositifs de représentation bilatérale et organisation internationale, comparé au coût moyen de nos partenaires » – reformulé dans le cadre de la loi de finances pour 2006²⁰. Pour saisir la portée de cet indicateur, il faut savoir que l'un des problèmes majeurs de notre représentation à l'étranger est, de l'aveu des analystes, sa trop grande dispersion²¹. De ce fait, le coût moyen de nos ambassades est relativement bas, ce qui nous permet de nous comparer avantageusement aux pays qui entretiennent beaucoup moins d'ambassades, mais la pertinence de ce critère est discutable, parce que les ambassades entretenues par ces autres pays sont en moyenne plus importantes... Il s'agit bien d'un choix politique concernant l'orientation et la répartition de nos efforts

¹⁶ Ainsi des délais moyens concernant l'accomplissement d'un certain nombre de formalités, comme le traitement des demandes d'asile ou la délivrance des passeports...

¹⁷ On peut citer en ce sens : le nombre d'articles publiés par des scientifiques français dans des revues scientifiques internationales – qui dépend largement des disciplines concernées et du degré de maîtrise des langues étrangères par les chercheurs en question..., le nombre de partenariats recherche/entreprises avec des étrangers – qui relève largement d'incitations sur lesquelles le ministère des Affaires étrangères n'exerce pas une influence prépondérante (les initiatives européennes par exemple), le pourcentage de pages d'Internet en français – là encore, malgré les efforts de certains, la publication de pages sur internet reste une activité très largement privée, et volontaire, et la probabilité d'une influence tangible du ministère est limitée..., l'audience de TV 5 et RFI – qui dépend en partie de la qualité des programmes..., le nombre d'entrées dans les cinémas étrangers pour des films français – là encore un indicateur peu pertinent, qui dépend des hasards de la production cinématographique – facilement atteint l'année de la sortie d'« Amélie Poulain », ou cette année avec « La marche de l'empereur », etc.

¹⁸ On peut citer en ce sens le pourcentage d'initiatives françaises dans le traitement des crises internationales, et le pourcentage de réussite de ces initiatives. Cependant il est aisé de voir que ces critères concernent des domaines dans lesquels la qualité de l'action menée est prépondérante, et relève de la politique diplomatique au sens noble, relevant à ce titre le plus souvent du ministre lui-même, ou encore du président de la République, et non de son administration...

¹⁹ Par exemple le coût moyen des dossiers instruits par l'administration, le nombre d'élèves fréquentant les établissements français à l'étranger, etc.

²⁰ Remplacé dans la formulation du PLF 2006 par un « coefficient de gestion » (Coût des fonctions support (rémunérations + fonctionnement) / Coût global (rémunérations fonctionnement) du MAE, et un indicateur de « dispersion immobilière » (nombre de locations et propriétés du MAE comparé aux autres ministères français), nouveautés qui ne résolvent pas le problème.

²¹ La France a en effet plus d'ambassadeurs et de représentants dans des organisations internationales que n'importe quel autre pays...

de représentation à l'étranger, mais il est « déguisé » sur le plan budgétaire par le choix de cet indicateur. Pour comparer notre situation avec celle d'autres pays, on peut citer un autre indicateur, choisi par les Britanniques pour évaluer leur diplomatie : pour eux, la productivité de leur diplomatie doit s'accroître de 2,5 % par an – c'est-à-dire que ses effectifs doivent baisser de 2,5 % par an. Ce choix a contraint le *Foreign Office* à une révolution –dont l'impact positif doit peut-être être nuancé pour l'instant–, mais il a surtout permis aux Britanniques de s'attaquer à un problème cardinal de la gestion publique en période de ressources budgétaires limitées : celui de l'allocation optimale des ressources. Ce problème, la France semble choisir de l'ignorer, ou de tenter de le minimiser, pour des raisons liées à la fois à sa politique intérieure et aux pesanteurs de son appareil administratif.

Un autre exemple peut également être cité dans le même sens, sans entrer dans les détails : celui des difficultés qui ont accompagné le choix des indicateurs de performance relatifs à l'activité du ministère de la Culture. Comme le relève le Sénat dans un de ses avis sur le projet de loi de finances pour 2006, ces difficultés « s'expliquent d'une part, par la complexité de l'évaluation et de la mesure des politiques culturelles par essence, d'autre part, par l'absence de culture de gestion au ministère de la Culture et enfin par le fait que le ministère de la Culture n'est jamais un opérateur direct pour la plupart de ses actions »²²; cette situation rend la collecte des données et leur analyse particulièrement délicate, compte tenu du fait qu'aucun historique chiffré ne permet pour l'instant de les mettre en perspective...

Bien sûr, ce constat somme toute pessimiste doit être relativisé... Ainsi, plusieurs enquêtes de l'OCDE, menées ces dernières années²³, montrent que la culture de résultats et la gestion par la performance peinent partout à s'imposer, même dans les pays qui se proclament les plus ouverts à la réforme. Bien que la majorité des pays concernés aient désormais adopté la pratique des objectifs et des critères de performance, peu d'entre eux en tirent vraiment les conséquences : les mesures et évaluations réalisées ne débouchent pas souvent sur des conséquences concrètes, ou seulement dans des domaines bien délimités (comme la santé ou l'enseignement supérieur...)²⁴. Ce n'est cependant pas une raison suffisante pour éviter de tirer les pleines conséquences de la LOLF en France...

II – Les conditions concrètes de mise en œuvre de la réforme

²² Avis n°100 présenté au nom de la commission des Affaires culturelles du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2006, tome III, p. 9.

²³ Cf. OECD/World Bank Budget Practices and Procedures Database. www.oecd.org/gov/budget.

²⁴ C'est le cas par exemple au Danemark, en Finlande, en Norvège et en Suède, où la gestion par la performance est le principal mode de calcul du financement de l'enseignement supérieur. Voir en ce sens T. CURRISTINE, « Government performance : Lessons and challenges », *OECD Journal on Budgeting* 2005, vol. 5 n° 1, p. 135.

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

Concernant les conditions concrètes de la mise en œuvre de la réforme, deux problèmes principaux apparaissent : d'abord la manière dont les pouvoirs publics sont associés à ce mouvement (A), et ensuite la manière dont la réforme est perçue au sein même de l'administration (B).

A – L'implication des pouvoirs publics dans la réforme financière de l'Etat

Toute réforme efficace de la gestion publique réclame une vraie collaboration du législatif et de l'exécutif –c'est un élément essentiel, qui conditionne la réussite des réformes, en matière financière, mais pas seulement. Ceci implique que le Parlement soit un partenaire actif du gouvernement, et réinvestisse le domaine de l'action publique, qui a trop tendance à devenir l'apanage de techniciens. Il s'agit donc ici de discuter de la manière dont les pouvoirs publics que sont le Parlement et l'exécutif se sont impliqués dans la réforme financière de l'Etat en France. Cette implication peut se discuter à plusieurs niveaux : celui de l'élaboration même de la LOLF, et celui de sa mise en œuvre.

Les circonstances de l'élaboration de la LOLF sont bien connues et ont déjà amplement été analysées. Elle a été initiée par un groupe de députés réunis en 1998 par Laurent Fabius, à l'époque président de l'Assemblée nationale, à partir d'un constat : le Parlement français ne remplit pas un de ses rôles premiers et primordiaux²⁵, celui du contrôle de la dépense publique, alors que certains Parlements étrangers le font efficacement²⁶. Il en a été conclu qu'une réforme de notre législation budgétaire était nécessaire. Celle-ci fut votée en 2001 par la majorité socialiste et l'opposition, au terme d'un processus caractérisé par le consensus qui s'est établi : consensus entre les forces politiques « de gouvernement » (ainsi deux parlementaires, le sénateur Alain Lambert (UMP) et le député Didier Migaud (Parti socialiste) ont-ils collaboré autour de la LOLF²⁷), mais aussi consensus entre l'exécutif et le législatif, qui ont collaboré pendant toute la procédure d'élaboration, puis d'adoption, de la LOLF.

Cette loi organique était initialement destinée à redonner au Parlement français les moyens de contrôler efficacement la dépense publique, mais il faut voir ce qui reste de cet objectif au moment de sa mise en œuvre. Pour être efficace, cette dernière doit aller plus loin : elle suppose une véritable coopération à part entière des deux pôles du pouvoir, et donc une revalorisation sensible du rôle du Parlement... Dès lors on s'aperçoit que beaucoup d'efforts restent à fournir pour que cette

²⁵ Faut-il rappeler que l'origine même du Parlement britannique tient à des désaccords entre le roi d'Angleterre et les « contribuables » britanniques (membres de la noblesse puis de la bourgeoisie), qui ont débouché sur la création du *Magnum Concilium*, ancêtre de la Chambre des Lords (*Magna Carta* de 1215), puis sur celle du « Grand Conseil », ancêtre de la Chambre des communes (1297).

²⁶ Pour ne pas parler du rôle actif joué en matière financière par le Congrès dans le régime présidentiel américain...

²⁷ Auteurs ou co-auteurs de plusieurs interventions et rapports antérieurs ou consécutifs à l'élaboration de la LOLF, ils ont également été chargés de la rédaction d'un rapport au gouvernement sur *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances - Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace*, publié à La Documentation française en 2005.

revalorisation se manifeste.

Tout d'abord, la lecture de la LOLF montre vite que les principaux progrès qu'elle prévoit concernent l'information du Parlement. Celle-ci est désormais beaucoup plus complète qu'elle l'était auparavant... au point que les parlementaires peuvent avoir l'impression d'être ensevelis sous les rapports tout au long de l'année budgétaire ! Cette avancée est d'autant plus satisfaisante que, par bonheur, la LOLF oblige l'exécutif à normaliser et uniformiser quelque peu ses rapports financiers et les indicateurs sur lesquels ils s'appuient : c'est le principe de « permanence des méthodes »²⁸...

En revanche, concernant la capacité du Parlement d'influencer les choix financiers du gouvernement, peu de progrès ont été faits. Par exemple, le débat d'orientation budgétaire²⁹ n'est toujours sanctionné par aucun vote, et sa pratique actuelle n'a rien d'encourageant³⁰.

Plus grave, l'unité de vote du budget est désormais la mission. Ce principe est au premier abord à la fois logique et séduisant. Ce nouvel outil participe du souci d'améliorer la lisibilité des lois de finances : c'est un moyen de s'affranchir des découpages administratifs hérités de la tradition, en regroupant dans une même unité de vote des programmes qui concourent à une même politique publique, même s'ils sont sur le plan organique rattachés à des ministères différents. On peut ainsi présenter, non seulement le coût complet d'un volet de l'action de l'État, mais également les crédits spécifiques des ministères concernés, en utilisant une nomenclature, des objectifs et des indicateurs harmonisés. La définition des missions devait de ce fait aboutir à une « remise à plat » du budget, en repérant les structures administratives redondantes, et mettre fin à l'éparpillement qui caractérise jusqu'ici l'imputation de certaines interventions de l'État. En pratique cependant, les observateurs s'accordent à reconnaître que les missions effectivement définies sont encore trop souvent le simple habillage de programmes assis sur les structures administratives pré-existantes. En témoigne le nombre encore (trop) faible de missions interministérielles.

Au-delà de ces considérations techniques, et d'une manière plus générale, c'est un profond travail de rééducation qui devrait être entrepris à destination des parlementaires, dans le but de transformer la perception que la plupart d'entre eux ont des finances publiques. En effet, la sphère financière a été désinvestie par le politique, notamment du fait d'une rationalisation du parlementarisme particulièrement sévère...

²⁸ C'est l'une des conséquences de l'affirmation du principe de sincérité dans la LOLF, qui entraîne, entre autres, des obligations précises à la charge des administrations financières. Ainsi, ces dernières avaient tendance à s'abriter derrière l'évolution rapide des phénomènes économiques dans le monde actuel, pour justifier un manque certain d'unification dans la présentation de l'impact financier des différents projets de loi, ou des rapports sur la situation économique et financière du pays. Pour éviter cela, la LOLF, dans son art. 51, 2°, prévoit que cette instabilité inévitable dans les présentations doit être compensée par l'adjonction d'une annexe recensant les modifications de présentation budgétaire intervenues pour le projet de loi concerné.

²⁹ Débat d'orientation budgétaire qui accompagne chaque printemps l'élaboration du projet de loi de finances.

³⁰ Tenu à des heures indues, il a trop peu de succès...

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

Comme le relève le rapport Pébereau de 2005 sur la gestion de la dette publique³¹, pour remplir pleinement ses nouvelles missions en matière budgétaire, et s'adapter aux nouvelles possibilités qui lui sont offertes par la LOLF, « le Parlement devrait jouer un rôle important dans cette démarche de réorientation des dépenses. Cela supposerait qu'il consacre désormais deux fois plus de temps au contrôle des dépenses qu'au vote du budget »³². C'est donc bien à l'implication des parlementaires dans ce nouveau schéma que se mesurera la revalorisation du rôle du Parlement dans le domaine financier.

Aller plus loin dans ce travail de revalorisation du Parlement impliquerait cependant une réforme des institutions politiques que la LOLF n'a pas vocation à initier³³. En l'état actuel des choses, et au-delà des évolutions juridiques, il s'agit donc avant tout pour les parlementaires de prendre conscience que leur rôle consiste bien plus à contrôler des résultats et des orientations budgétaires qu'à discuter des prévisions budgétaires.

Ce rôle nouveau et spécifique du Parlement est en quelque sorte à mi-chemin entre le rôle d'interlocuteur à part entière de l'exécutif, qui n'est plus le sien depuis environ trois-quarts de siècle, et le rôle de simple « chambre d'enregistrement » au service de l'exécutif, qu'il avait adopté depuis les débuts de la V^{ème} République... Il s'agit d'une collaboration raisonnée, dirigée par l'exécutif, mais où le Parlement doit occuper une place importante et relativement autonome, mise au service des intérêts supérieurs du pays...

B – L'implication de l'administration dans la réforme financière de l'Etat

S'est d'abord posé un problème d'identification claire des responsabilités dans la mise en œuvre de cette réforme.

Certes l'architecture nouvelle du budget en missions, programmes et actions est un premier pas dans ce sens, dans la mesure où l'action de l'Etat est décomposée en éléments dotés de responsables. En effet, normalement, la logique du texte implique qu'à chaque programme corresponde un responsable administratif unique.

³¹ Michel PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique – Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale*, Rapport officiel au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, La Documentation Française, Paris, 2005, 189 p.

³² *Rapport Pébereau, op. cit.*, p. 19.

³³ Ainsi Didier Migaud, auteur de la proposition de loi organique et rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, affirmait-il au mois de janvier 2001, quelques mois avant l'adoption définitive de la LOLF, devant la commission spéciale de l'Assemblée, que ce texte « devrait marquer un tournant dans les relations budgétaires entre le gouvernement et le Parlement, même si [sa] volonté n'est pas de remettre en cause cet équilibre –ou ce déséquilibre– établi par la commission de 1958. »

Frédérique Rueda

Le choix des responsables des cent trente-deux programmes³⁴ devait être relativement facile : il s'est le plus souvent agi du fonctionnaire du grade le plus élevé parmi ceux qui supervisent un programme, et donc généralement d'un directeur d'administration centrale. Mais si l'on y regarde d'un peu plus près, l'inconvénient de ce critère de choix est évident : on ne peut qu'être un peu déconcerté de constater que plusieurs programmes ont les mêmes responsables... La consultation de l'architecture générale du budget de l'Etat³⁵ montre que, sur les quatre-vingt-un responsables de programmes, vingt-sept sont responsables de plusieurs programmes³⁶.

On voit donc que seulement la moitié environ des cent trente-deux programmes du budget général de l'Etat bénéficie d'un responsable exclusif. Or le respect de l'esprit de la LOLF impliquait que chacun des programmes soit pris en charge par un responsable actif chargé de répondre au sens fort de sa gestion. Ceci ne peut être le cas que si l'on évite toute dilution des responsabilités, dilution qui ne peut qu'être facilitée par des responsabilités multiples.

En l'état actuel des choses, le risque est grand de retomber dans les travers des administrations bureaucratiques « traditionnelles », et de contrevenir au principe fondamental de la réforme de l'Etat, selon lequel une véritable efficacité est inséparable d'une responsabilité tangible³⁷.

C'est la raison pour laquelle les premières analyses de la manière dont la réforme financière de l'Etat est actuellement mise en œuvre en France insistent sur la nécessité de parvenir à une réorganisation de l'appareil administratif, qui apparaît comme un élément essentiel de cette démarche. Par exemple, le rapport Pébereau suggère que, au niveau central, le nombre de ministères soit réduit et les structures administratives systématiquement simplifiées sur le modèle de la réorganisation de l'architecture budgétaire de l'Etat³⁸.

Par ailleurs se posent des problèmes de compréhension d'une réforme qui est souvent perçue comme opaque par les fonctionnaires même qui ont à la mettre en application...

*

* *

Pour conclure, le passage à une VI^{ème} République est-il une nécessité de gestion publique ? Pas nécessairement. Il semble en effet qu'une réponse nuancée s'impose. Théoriquement, les fondations

³⁴ L'on ne parlera ici que des programmes inclus dans le budget de l'Etat.

³⁵ Telle qu'elle est présentée sur les documents publiés par le Minefi, liste actualisée au 21 septembre 2005.

³⁶ Plus précisément, quatre sont responsables de quatre programmes, six sont responsables de trois programmes, et dix-sept ne sont responsables « que » de deux programmes...

³⁷ Au sens de la « responsabilité à temps constant », de l'« accountability » déjà évoquée au cours de cette journée.

³⁸ Michel PEBEREAU, *Rompre avec la facilité de la dette publique*, op. cit., p. 19.

La VI^{ème} République : une nécessité de gestion publique ?

d'une réforme efficace de la gestion publique en France ont déjà été posées ces dernières années – et en premier lieu la « révolution financière », qui a eu lieu en 2001 et commence à développer ses pleins effets cette année.

Dans ces conditions, quel pourrait être l'intérêt d'un changement de régime ? En fait il ne s'avèrerait utile que si la réforme s'enlisait dans les marécages de sa mise en œuvre concrète par les services administratifs. Dans une telle éventualité, le passage à une VI^{ème} République pourrait faire figure d'« électrochoc », et témoigner d'une réelle volonté politique de changer, non seulement les institutions politiques, mais aussi la manière dont l'exercice du pouvoir en France est conçu.

Dans tous les cas, pour que la mutation institutionnelle qui est aujourd'hui engagée ait des conséquences tangibles en matière de gestion publique, quelques conditions devront être remplies. En premier lieu, sur le plan de l'architecture des institutions politiques, une réelle revalorisation du rôle du pouvoir législatif semble un pré-requis, car seul un véritable dialogue politique au sommet de l'Etat peut garantir un exercice équilibré du pouvoir, par les contrôles qu'il implique. En second lieu, sur le plan du fonctionnement des institutions administratives, une réorganisation semble s'imposer, sur la base d'une « remise à plat » des missions de l'Etat, et contre l'inertie naturelle des structures administratives qui les pousse à la sédimentation plus qu'à une saine évolution.

LA VI^{ÈME} REPUBLIQUE : REPUBLIQUE DES JUGES ?

par Xavier Bioy,
professeur à l'Université de Toulouse I sciences sociales
Centre d'études et de recherches constitutionnelles et politiques (CERCP)

On trouve sur un site internet « sixièmement » ce slogan séduisant : « Justice à deux vitesses ? Passez la sixième ! ». La VI^{ème} serait donc aussi une réaction face à l'impasse dans laquelle la Cinquième, et au-delà la tradition constitutionnelle française, ont plongé la justice.

En matière de justice, l'air du temps constitutionnel respire l'idée de pouvoir et de responsabilité. « L'air du temps, voilà un moment qu'en fait de justice nous le respirons. » écrit Yves Guéna¹ ; aussi s'attend-on légitimement à trouver sous la plume des réformateurs de la constitution et plus encore sous celle de ses détracteurs qui ont l'ambition de la remplacer, une somme importante de réflexions sur la « justice ». On sera parfois déçu au constat de la faible place du pouvoir judiciaire ou juridictionnel dans la thématique de la VI^{ème}². Les écrits en la matière s'échelonnent d'un discours convenu sur les dysfonctionnements de la justice à une refonte de la justice constitutionnelle accompagnée d'une rationalisation de la justice « ordinaire »³, parfois jusqu'à la fin de la dualité de juridiction et le renforcement des mécanismes de responsabilité des magistrats. Mais ces derniers éléments n'apparaissent qu'exceptionnellement et sans lien les uns avec les autres. Il semble en fait que la justice soit un domaine où la révolution juridique, transcription de la révolution politique, soit plus difficile à imaginer. Pourtant, la question apparaît aussi centrale que celle de la composition de

¹ « Des coups de canif dans la constitution », *Le Monde*, 25 janvier 2000, p. 1.

² On pourra s'étonner par exemple qu'un numéro de la *Revue Politique et parlementaire* consacré à la réforme des institutions (1998, p. 100 et s.) n'évoque pas la question de la justice.

³ Par exemple, le chapitre qu'y consacre Arnaud MONTEBOURG dans *La machine à trahir*, Denoël, 2000, « La justice des castes et des clans ».

l'exécutif ou la revalorisation du législatif quand on imagine qu'elle pourrait conduire à renverser la tradition française en instituant un pouvoir juridictionnel en entendant par pouvoir une capacité de décision légitime car instituée et responsable. Bien que parfois très ambitieux (projet Montebourg-François, Bayrou) les sixiémistes peinent à poser l'ensemble de la question de la juridiction en termes constitutionnels.

Ce sentiment de décalage entre l'enjeu constitutionnel de la justice et les différents projets sixiémistes naît d'un double constat : celui de la situation de la justice aujourd'hui, celui des perspectives qui lui sont offertes. Sous la Cinquième, si la fonction juridictionnelle s'affirme elle ne parvient pas organiquement à être un « pouvoir » et les sixiémistes n'entendent pas la consacrer comme telle, faute de construire une légitimité sous forme de responsabilité politique.

De la justice et du pouvoir

En France, on le sait, la justice est un « pouvoir refusé »⁴, organiquement partie intégrante de l'exécutif. Comme souvent dans d'autres Etats, l'existence de deux termes (judiciaire et juridictionnel) atteste de ce que la juridiction est une fonction qui peut être assurée par de multiples organes qui dépendent aussi d'autres organes que ceux qui assument la fonction à titre principal⁵. L'identification des organes juridictionnels se fait alors soit fonctionnellement soit organiquement en précisant que selon la pensée libérale c'est la fonction qui crée l'organe et en ajoutant que la fonction implique les garanties fournies par des aménagements organiques. L'unité organique de la fonction juridictionnelle ne saurait alors se réaliser intégralement. Plus ou moins organiquement diffuse, la juridiction se présente difficilement comme un pouvoir, sous l'aspect d'un ensemble d'organes éclatés, sans liens entre eux et dont la quasi-totalité (à l'exception du Conseil constitutionnel) relève de l'exécutif. Cela s'explique historiquement et doctrinalement mais le constitutionnalisme, porté par l'espoir de limiter le pouvoir, aboutit assez naturellement aujourd'hui à exiger une refonte du statut constitutionnel de la justice⁶. Le pouvoir juridictionnel ne peut s'affirmer qu'en posant l'existence d'une seule et même fonction de l'Etat. Il n'est donc pas étonnant, mais cela demeure remarquable, que le projet Montebourg-François précise que « à la différence de celle de 1958, la constitution de la VI^{ème} fait le choix de définir la justice par ses missions (art. 85).

⁴ Expression de Jean FOYER (« La justice : histoire d'un pouvoir refusé », *Pouvoirs*, n° 16, 1981, p. 25). Sur ce point, la bibliographie est infinie, signalons : B. KRIEGEL, « Le passé de la justice en France : un passif », in D. SOULEZ-LARIVIERE et H. DALLE, *Notre justice*, R. Laffont, 2002, p. 23 ; *Les chemins de l'Etat*, Calmann-Levy, 1986 ; *L'Etat et la démocratie, Rapport au président de la République*, La documentation française, 1985. Pour un bilan : Fabrice HOURQUEBIE, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel sous la V^{ème} République*, Bruylant, 2004, p. 29-53.

⁵ I. BOUCOBZA, *La fonction juridictionnelle. Contribution à une analyse des débats doctrinaux en France et en Italie*, Dalloz, *Nouvelle bibliothèque de thèses*, Vol. 41, 2005, p. 25-26.

⁶ M. CAPPELLETI, *Le pouvoir des juges*, Economica-PUAM, 1990, p. 22.

La VI^{ème} République : République des juges ?

Pour beaucoup cette refonte a commencé par le double biais des acteurs et de la mise en place d'un certain nombre de garanties par les juridictions elles-mêmes, en particulier le Conseil constitutionnel⁷. Une construction s'est opérée par la détermination de standards de procédure et de garanties commune et un certain « dialogue des juges ». Dans cette construction, la jurisprudence constitutionnelle joue un double rôle : elle construit d'abord une théorie de la juridiction à travers les garanties constitutionnelles qui s'imposent à la loi, elle légitime ensuite sa propre œuvre comme chef de file du nouvel Etat de droit.

L'unification fonctionnelle de la justice s'affirme ainsi toujours plus, comme en témoigne la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005, « Loi de finance rectificative pour 2005 » qui, à propos d'un mécanisme de validation législative, oppose en bloc la jurisprudence européenne et celle du Conseil d'Etat au législateur au nom de la séparation des pouvoirs. Ce que Bertrand Mathieu nomme « la protection des situations juridictionnellement acquises »⁸. En arrière plan des garanties procédurales se dessine une fonction de justice plus unie.

Des perspectives de rationalisation : autonomie, unité, responsabilité

Voilà pourquoi on trouve dans le discours sixiémiste, même de façon inaboutie, des tentatives d'unification et de rationalisation : Le thème de la Cour suprême d'abord, inséparable du contexte européen (CJCE, CEDH), participe du souhait de voir s'organiser, s'agglomérer, les éléments épars de la justice ; l'exception d'inconstitutionnalité ensuite, qui reconnaît une fonction commune à tous les juges et la nécessité de travailler sous l'autorité du juge constitutionnel ; ou encore la suppression de la dualité de juridiction qui amène à dénoncer le jeu à part et ambigu du Conseil d'Etat. La substitution d'une définition fonctionnelle à une définition organique de la justice tend à retrouver une cohérence et une force à la juridiction comme ensemble d'institutions remplissant un seul et même pouvoir. Ces différents éléments tendent vers la même idée d'une fonction juridictionnelle mieux institutionnalisée mais les pourfendeurs de la V^{ème} ne vont pas jusqu'à la formaliser sous les traits de la Sixième. La question est pourtant posée : « nous voici au milieu du gué : les juges occupent un large pouvoir mais cette évolution n'a pas encore été transformée dans les textes. Plutôt que de contester cette réalité, ne vaut-il pas mieux faire de nécessité vertu, et rationaliser –pour reprendre l'expression des constitutionnalistes– ce nouveau pouvoir ? »⁹

⁷ Th. RENOUX, « Le poids de la constitution dans les réformes de la justice », in L. CADIET et L. RICHER, *Réforme de la justice, réforme de l'Etat*, PUF, 2003, p. 106 ; Fabrice HOURQUEBIE, *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel...*, préc., p. 35 et s.

⁸ B. MATHIEU, « Les lois de finances au crible de la sécurité juridique (A propos des décisions 2005-230 et 2005-231 du 29 décembre 2005 du Conseil constitutionnel) », *Les petites affiches*, 13 janvier 2006 (10), p. 4-7.

⁹ A. GARAPON (Dir.), *Les juges. Un pouvoir irresponsable ?*, Ed. Nicolas Philippe, Coll. Justement, 2003, p. 29.

La figure du juge a considérablement changée sous la V^{ème} sans que les projets de VI^{ème} n'en tiennent compte réellement. Si l'on comprend le thème de la VI^{ème} comme un débat de transition, on doit y tenir compte d'un constat de la réalité de la place de la justice aujourd'hui et s'étonner que la justice ne soit pas un enjeu de radicalisation de ce débat. Ne serait-il en effet pas temps de sortir la justice de cette sorte de « banlieue constitutionnelle » selon l'expression de Dominique Turpin¹⁰ ? Il faut trouver l'explication de cette retenue dans la structure même du débat sur la VI^{ème} qui, à l'occasion d'un « constitutionnalisme fiction » oscille entre deux versions, toutes deux dépendantes de l'acquis constitutionnel de la V^{ème} : la modernisation des institutions de la V^{ème} (contrairement aux apparences de rupture la plupart des « sixiémistes » demeurent tributaires de ce cadre) ou la rupture et la réécriture complète, plus rares. La crise du juge est pourtant tangible au-delà des simples questions de service public. C'est une transformation de la régulation juridique et de sa place dans le concert social qui expliquent la nécessité de penser plus haut la fonction juridictionnelle¹¹.

L'idée du « pouvoir juridictionnel » ainsi entrevue par la mise en relation des juges, ne semble pas séduire les réformateurs. Finalement, seul le débat relatif à la justice constitutionnelle semble pour les sixiémistes mériter de se situer à un tel niveau, ignorant le rôle désormais aussi important juridiquement et politiquement des juges judiciaires et administratif, eux aussi occasionnellement juges de la constitutionnalité (au moins matériellement par le contrôle de conventionnalité).

Cette perspective d'évolution heurte en effet la tradition française de la séparation des pouvoirs et la peur du gouvernement des juges¹² bien que cela n'apparaisse pas explicitement dans les discours sixiémistes. La consécration explicite d'un troisième pouvoir heurte la question de l'indépendance : comment être responsable comme pouvoir, au niveau constitutionnel, tout en assurant l'indépendance de chaque juge, elle-même condition de l'impartialité ? Aux dévoiements de la

¹⁰ In « Le pouvoir judiciaire », *Constitution et justice*, Académie internationale de droit constitutionnel de Tunis, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1996, p. 155.

¹¹ J. LENOBLE (Dir.), *La crise du juge*, Bruylant – LGDJ, 1996.

¹² Sur fond de dissociation entre démocratie et Etat de droit, l'idée d'un réel pouvoir juridictionnel heurte également le paradigme de l'opposition entre droit et politique, légalité et opportunité. Comment associer dans une même séparation des pouvoirs des fonctions aussi différentes ? La réponse est complexe mais peut ainsi se présenter : si en effet les juges décident des cadres qu'ils n'ont pas posés et dont ils sont institutionnellement et stratégiquement tributaires, ils travaillent les normes et agissent sur le cours de la décision politique lorsqu'elle se fait norme juridique. A ce titre la reconnaissance d'un pouvoir juridictionnel n'est pas illogique. Cependant cela ne conduit pas à officialiser un « gouvernement des juges » qui impliquerait une volonté ouverte d'opérer des choix de société concurrentement aux autres pouvoirs, comme aux Etats-Unis. Si les juges ont conscience de travailler sur des dossiers à enjeux politiques, si les théories de l'interprétation ont mis en lumière leur irréductible autonomie (P. BOURETZ, « Entre la puissance de la loi et l'art de l'interprétation : l'énigmatique légitimité du juge », *Pouvoirs*, 1995, n° 74, p. 71), si leurs décisions ont des effets politiques, ils n'en obéissent pas moins à une rationalité particulière qui dresse une sorte de « champ opératoire » leur déniait la possibilité de se montrer ouvertement partisans. On rencontre ici une « légitimité procédurale ».

La VI^{ème} République : République des juges ?

séparation des pouvoirs par la soumission des juges au contrôle du législatif et de l'exécutif s'oppose la nécessité d'une responsabilité accrue de l'institution, sorte de légitimité fonctionnelle (« je suis légitime parce que je remplis ma fonction sous contrôle »).

La thématique générale de la responsabilité devient en effet le centre de gravité de toute réflexion contemporaine sur la justice depuis quelques années déjà, *a fortiori* avec le séisme d'Outreau. A. Montebourg et B. François assoient leur VI^{ème} sur le constat d'une « société de défiance » pour justifier, avec celle du président et du gouvernement, une nouvelle responsabilité de la justice¹³. Certains sixiémistes s'engagent en ce sens¹⁴ mais il est rare que ce sujet soit ainsi posé, en ces termes constitutionnels. Il est remarquable de ne pas rencontrer de propositions tendant à adapter en France des formes de responsabilité politique des juges comme il en existe aux Etats-Unis ou au Canada (procédures de *recall* ou d'*impeachment*) voire, plus prêt de nous, en Allemagne dans les hypothèses de violation grave de la constitution¹⁵. En matière de justice, les solutions demeurent très proches de la tradition française sans aller toujours au bout des effets des mutations politiques et théoriques de la fonction de juger et sans tirer les enseignements éventuels du comparatisme, notamment celui des Cours suprêmes, unificatrices du pouvoir juridictionnel. Il semble en fait que le débat sur la sixième comporte une branche qui tente de résoudre la crise de la justice sans ancrer la fonction de juger au cœur de la révolution constitutionnelle.

En définitive, la plupart des sixiémistes ne souhaitent pas encourager la montée en puissance des juges par une assise constitutionnelle plus forte alors même que la doctrine constate cet essor. Les politiques craignent une « remotivation » des juges à la mode italienne¹⁶. En ce sens, les juges sont un enjeu sous-estimé du débat sur la VI^{ème} (I). Pourtant la recherche de solutions à la crise de la justice et les réformes éparses envisagées pour unifier et responsabiliser la justice, attestent du fait que les juges seraient un enjeu certain de la radicalisation du débat sur la VI^{ème} (II).

I - Les juges : enjeu sous-estimé du débat sur la VI^{ème}

¹³ *La constitution de la VI^{ème} - Réconcilier les Français avec la République*, Odile Jacob, 2005, p. 9.

¹⁴ La motion du Nouveau parti socialiste qui souligne que « la gauche a échoué à réconcilier les citoyens avec l'institution judiciaire, celle du quotidien d'abord. Mais aussi celle qui allait vers la responsabilité des juges et la réforme des parquets [...]. La justice ne peut plus être dépendante du pouvoir exécutif et de ses intérêts, mais elle doit pouvoir faire l'objet d'un droit de regard sur les citoyens, d'un contrôle de ses actes et doit accepter la mise en jeu de sa responsabilité » ; Cité par E. MARCOVICI, *La gauche et la VI^{ème} République*, L'Harmattan, 2005, p. 65.

¹⁵ Voir Th. RENOUX, « Le pouvoir judiciaire en France et Europe occidentale : approche comparative », *RDP* 1999, p. 965.

¹⁶ A. VAUCHEZ, *L'institution judiciaire remotivée – Le processus d'institutionnalisation d'une « nouvelle justice » en Italie (1960-2000)*, LGDJ, Droit et société, Recherche et travaux, 12, 2004.

Xavier Bioy

L'enjeu apparaît globalement sous-estimé au plan constitutionnel parce qu'au-delà du traditionnel constat d'une certaine judiciarisation de la vie politique, le pouvoir juridictionnel n'est pas pensé alors même qu'il se réalise fonctionnellement chaque jour un peu plus. D'une certaine façon au vu de l'écart entre la situation en 1958 et aujourd'hui, l'on peut dire que « la VI^{ème} des juges est déjà là » (A). Il est encore sous-estimé parce que les discours sixiémistes proposent un certain nombre de remèdes aux dysfonctionnements de la justice sans penser dans son ensemble la fonction juridictionnelle de l'Etat. La sixième se fait « en dépit du pouvoir juridictionnel » (B).

A - La VI^{ème} des juges : déjà une réalité ?

Assez étonnement, en conclusion d'un ouvrage relatif au service public de la justice, Marie-Anne Frison-Roche et Hubert Haenel écrivent que « la Justice est la grande affaire de la V^{ème} République. Mais tel le phénix de l'histoire, la conscience de ceci n'est apparue que récemment »¹⁷. En effet, les défauts (comment ne pas dire les « tares ») de notre justice ramènent souvent à des malfaçons congénitales, résumées dans l'analyse de l'ambiguë notion « d'autorité judiciaire ». Le régime de la V^{ème}, cela a été bien des fois montré, n'a pas fait à la fonction juridictionnelle la place qu'elle mérite dans un Etat de droit tel que la seconde moitié du XX^{ème} siècle l'a vu un peu partout se développer.

1 - L'essor des juges

Cette attitude s'inscrit dans une perspective dominante, qui marque aussi les discours sur la sixième, consistant à peu s'interroger sur le rapport existant entre pouvoir juridictionnel et forme juridique de service public et qui conduit à réformer l'institution judiciaire essentiellement en tant que service public¹⁸. Certes, les pouvoirs constitutionnels prennent tous la forme du service public mais elle n'entre pas autant en contradiction avec leur mission. On a ainsi pu relever que les plaies de la justice sont souvent également les standards du service public : gestion des carrières des magistrats, unité du corps de la magistrature, contrôle par l'exécutif présidant le CSM, formation des magistrats, administration des juridictions...¹⁹. Mais la situation a évolué en dépit de ses entraves.

L'affirmation des juges comme puissance a comporté de multiples facettes, trop connues pour être

¹⁷ « Le service public de la justice conclusions ouvertes », *Le service public de la justice*, O. Jacob, 1998, p. 183 ; voir aussi Pierre ESPLUGAS, « La Cinquième n'est pas celle que l'on croit », *Gazette du Palais*, novembre 1998, p. 41.

¹⁸ M. LAGNEAU-DEVILLE, « Influences du pouvoir exécutif sur les prérogatives du juge en France, sous la V^{ème} République », in Ph. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Fonction de juger et pouvoir judiciaire. Transformations et déplacement*, Publications des facultés universitaires de Saint-Louis, Collection droit, Bruxelles, 1983, p. 476.

¹⁹ D. TRUCHET, « La justice comme service public », *Le service public de la justice*, Ed. O. Jacob, 1998, p. 31 (spéc. p. 36) ; X. BIOY, « L'institution judiciaire sous la V^{ème} République : de la logique administrative du service public appliquée à une autorité constitutionnelle », *RRJ* 1999, n° 4, p. 1091-1134.

La VI^{ème} République : République des juges ?

ici développées²⁰ : la crise du politique et de la représentation, l'évolution du droit lui-même, droit mou, droit flou, appelant logiquement un interprète, le développement des droits fondamentaux en particulier celui du droit au recours, la pénalisation des relations sociales, le développement des pouvoirs du juge et l'affermissement des garanties procédurales, l'audace des juges eux-mêmes dans leur contrôle mais aussi son tempérament sous forme de retenue en appelant au législateur, etc. Il est exact, en outre, que les juridictions, en tout premier lieu le Conseil constitutionnel (en particulier par ses réserves) et le Conseil d'Etat (en particulier depuis le développement de la modulation des effets de l'annulation contentieuse), jouent clairement aujourd'hui un rôle positif d'interpellation et d'orientation et non plus seulement d'empêchement. Selon le terme de F. Hourquebie, les juges manifestent une « implication active » qui leur donne des allures de régulateur²¹.

2 - L'idée de pouvoir juridictionnel

Depuis une vingtaine d'années cette question prend une tournure différente avec l'avènement du concept de « pouvoir juridictionnel ». Idée déjà présente dès 1958²², elle est aujourd'hui le fruit du double essor de la justice constitutionnelle et de la « démocratie d'opinion », il désigne l'appareil qui émerge à l'intérieur de l'Etat permettant à l'individu de s'opposer à lui. L'expression vise alors à réunir en un seul signifiant des instances aussi différentes que le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, voire la Cour des comptes. La systématisation de cette construction doit beaucoup à l'école d'Aix, en particulier Th. Renoux²³. Les exigences particulières de cette « fonction juridictionnelle-constitutionnelle » sont prises en compte et défendues voire accrues par la jurisprudence du Conseil constitutionnel sans préjudice du rôle non moins déterminant de la notion de « tribunal » imposée par la convention européenne des droits de l'homme.

Cette résurgence de la juridiction trouve aujourd'hui appui en théorie du droit sur les différentes

²⁰ O. BEAUD, « L'émergence d'un pouvoir judiciaire sous la V^{ème} République : un constat critique », *Esprit*, janvier, 2002, p. 112.

²¹ *Op. cit.*, p. 207.

²² « La justice dans l'Etat », in *La justice*, Centre de sciences politiques de l'Institut d'études juridiques de Nice et Université d'Aix-Marseille. PUF, Bibliothèque des centres d'études supérieures spécialisées, 1961, p. 11 et s.

²³ T. RENOUX indique d'ailleurs que « s'il n'existe pas, sous la V^{ème} République, de « pouvoir judiciaire », on doit cependant admettre l'existence d'un pouvoir public constitutionnel, appartenant aux juges, créateur de droit jurisprudentiel et exprimant dans son domaine, la souveraineté nationale. », in O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1990, Article « Autorité judiciaire », p. 63 à 65 ; *Le Conseil constitutionnel et l'autorité judiciaire. L'élaboration d'un droit constitutionnel juridictionnel*, Economica-PUAM, 1984 ; « L'autorité judiciaire », in *L'écriture de la constitution*, Association française de science politique et Association française des constitutionnalistes, D. MAUS, L. FAVOREU, J.-L. PARODI (Dir.), Economica-PUAM 1992, p. 682 ; « La justice dans la constitution », CCC n° 14, 2003.

écoles qui établissent l'étendue du pouvoir interprétatif²⁴. On a pu nettement montrer que l'opposition encore entretenue entre fonction d'application du droit ou fonction de création n'est pas seulement contraire à la réalité du travail du juge mais que les auteurs qui s'y réfèrent ne parviennent pas à les séparer réellement. En toute hypothèse, les études contemporaines remettent au rang des accessoires désuets les théories du juge « bouche de la loi » ou du « pouvoir neutre »²⁵.

Alors que la magistrature se montre traditionnellement réticente à endosser la responsabilité d'un pouvoir explicite, des magistrats théorisent à leur tour ce changement. On pense notamment au *tiers pouvoir*²⁶ de Denis Salas qui propose quant à lui sous ce terme un concept tenant à la fois du tiers état et du troisième pouvoir. Pour ce faire, il prend en compte un « glissement majeur [...] : la justice quitte son statut de dépendance de l'exécutif et devient un pouvoir spécifique en imposant l'arbitrage du droit entre le peuple et le politique. ». L'opposition traditionnelle entre pouvoir et autorité, issue de la rédaction du texte de 1958, fait ainsi l'objet de lectures moins désobligeantes pour la justice. C'est également la voie parcourue par Antoine Garapon dans le *Gardien des promesses* qui s'attache à redorer le blason de la notion constitutionnelle d'autorité. L'autorité apparaît plus encore que le pouvoir, en tout cas mieux adaptée à la justice. L'autorité implique en effet l'obéissance sans la contrainte mais avec la prééminence que ne connaît pas la persuasion d'un égal. L'autorité résulte d'une position extérieure et transcendante au système politique, elle le permet en lui donnant un cadre, une légitimité, son registre est la parole²⁷. Ce qui explique que le président des Etats-Unis prête serment devant la Cour suprême. La réalité du travail du juge s'inscrit désormais largement dans l'idée d'un pouvoir qui serait plus exactement un contre-pouvoir²⁸, un modérateur des pouvoirs, à la jonction de l'Etat de droit et de la démocratie²⁹.

Ce mécanisme est d'autant plus lisible en régime présidentiel que la séparation des pouvoirs y est organiquement marquée ce qui n'a pas échappé aux « sixiémistes ». Mais, s'ils s'accordent le plus souvent à reconnaître et encourager l'essor du Conseil constitutionnel, ils sont moins sensibles et

²⁴ Entre autres Michel TROPER, « Fonction juridictionnelle ou pouvoir judiciaire ? », *Pouvoirs*, n° 16, 1981, p. 101 et s. ; du même auteur « La fonction de juger est-elle un pouvoir ? », *RPP*, 1991, p. 31 ; Olivier CAYLA, « Les deux figures du juge », *Le débat*, n° 74, mars 1993, p. 164.

²⁵ Olivier CAYLA et Marie-France RENOUX-ZAGAME, *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ?*, LGDJ, 2001.

²⁶ *Le tiers pouvoir. Vers une autre justice*, Hachette Littératures, collection Forum, 1998.

²⁷ *Le gardien des promesses – Justice et démocratie*, Odile Jacob, 1996, p. 177 et s.

²⁸ Jean GICQUEL, « Service public de la justice et structure de l'Etat », *Le service public de la justice, préc.*, p. 113.

²⁹ Fabrice HOURQUEBIE écrit ainsi que « en amont, le contre-pouvoir est l'expression de la différence légitime, indispensable à tous les niveaux d'organisation du pouvoir et à tous les moments du dialogue démocratique. En aval, le contre-pouvoir incarne la fonction de limitation et de modération vis-à-vis, à qui incombe la mission principale de gouvernance », *Sur l'émergence du contre-pouvoir juridictionnel...*, *préc.*, p. 74.

La VI^{ème} République : République des juges ?

moins favorables aux évolutions des juges ordinaires. En matière de justice ordinaire, la majorité des auteurs entretient un clivage consistant à rejeter comme n'intéressant pas la sphère constitutionnelle un certain nombre de problèmes institutionnels qui apparaissent secondaires et distincts les uns des autres : la dualité de juridiction, le statut du parquet, la responsabilité des magistrats. Entre les deux, le CSM se traite bien au niveau constitutionnel mais par des aménagements secondaires dans la logique des institutions.

D'une certaine façon, si l'on mesure la distance parcourue par les institutions juridictionnelles depuis 1958, on pourrait, en considérant ainsi « le verre à moitié plein », estimer la mutation suffisamment profonde pour parler d'une VI^{ème} des juges déjà là³⁰. En contrepoint, on remarque évidemment qu'un troisième pouvoir n'a pas été consacré et construit « à la française » par un bel ordonnancement planifié et qu'il semble que cela ne sera pas le fait de la VI^{ème}, en tout cas par les actuels discours « sixiémistes ».

B - La VI^{ème} sans les juges : un discours dominant

En définitive, un contraste, presque un paradoxe appert : d'un côté la doctrine demeure marginalement « sixiémiste » mais décrit assez majoritairement une montée en force telle des juges qu'il n'est plus rare d'entendre parler de « juge représentant »³¹, de « pouvoir juridictionnel » ; de l'autre, le personnel politique réformiste, voire « sixiémiste », n'entérine guère le caractère ultra des analyses doctrinales, sans doute pour éviter un gouvernement des juges. Bien sûr, le constat se retrouve sous la plume de certains « sixiémistes » même si la prise de conscience comporte des degrés selon la finalité du raisonnement mais ces auteurs prennent ensuite un à un les problèmes institutionnels pour proposer leur diagnostic sans cette rationalisation qui serait la vraie rupture institutionnelle. Ces auteurs gardent une vision parcellaire et restrictive de la justice et les partis politiques apparaissent encore plus en retrait.

1 - Une vision parcellaire

On trouvera difficilement une réflexion d'ensemble (dans l'attente du tout prochain ouvrage promis de Thomas Clay et Matthieu Boissavy) qui associe les différents maux de la justice à sa place comme pouvoir.

Ceux qui contestent au juge la légitimité d'accès à un statut de pouvoir concurrent auront tendance

³⁰ Denis SALAS écrit en ce sens que « nous ne sommes plus condamnés à cette oscillation entre le césarisme et le parlementarisme qui caractérise notre histoire constitutionnelle. Si une autre voie est possible, encore faut-il la déchiffrer. Ce qui suppose de ne pas écarter d'emblée que le juge soit devenu un des principaux messagers de cette nouvelle démocratie », in *Les juges. Un pouvoir irresponsable ?*, préc., p. 64.

³¹ En autres : M. TROPER, Th. RENOUX, D. ROUSSEAU (*Contentieux constitutionnel*) ; D. TURPIN (« Le juge est-il représentatif, réponse : oui », *Commentaires*, 1992, p. 381 ; F. HOURQUEBIE (*thèse préc.*).

à forcer les traits du constat pour en dévoiler tous les risques et faire resurgir un éternel discours sur le gouvernement des juges. D'autres, encore insatisfaits du rôle des contre-pouvoirs insisteront sur la permanence des entraves pesant sur la justice, l'obligeant à recourir à des voies détournées pour remplir son office de protection des droits et libertés. Le plus souvent le constat d'évolution demeure partiel et se limite à la sphère politico-pénale tour à tour vilipendant les pouvoirs de quelques juges-justiciers, ou se rassurant de l'accalmie des années 2000. Ils se concentrent alors sur les juges d'instruction ou le parquet pour finalement revenir au rôle de l'exécutif et constater que peu de choses ont changé.

Paul Alliès³², par exemple, relève ainsi l'influence du contexte européen sur l'acquisition d'une autonomie relative des juges ordinaires. Il en conclut fort justement à une inadéquation des structures constitutionnelles pour accompagner cette évolution. Mais ses analyses se cantonnent ensuite à la modernisation du CSM et à la réforme du lien entre parquet et ministère de la justice. En matière de responsabilité, il envisage l'audition des procureurs par le Parlement, sans aller jusqu'à en donner le fondement ultime au plan constitutionnel. Pour être juste il faut préciser que l'on trouve parfois chez Jack Lang le souhait d'une table rase en matière de justice : il appelle ainsi à une véritable « révolution judiciaire », mais les solutions éparses n'affichent pas leur cohérence constitutionnelle.

Pourtant, si à la réalité fonctionnelle doit aujourd'hui correspondre un aménagement organique renouvelé on devrait le trouver d'abord chez les sixiémistes. C'est rarement le cas et paradoxalement, seul le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire au fond celui qui est le moins sous la dépendance de l'exécutif et du législatif puisqu'il n'y a pas de « carrière » à y faire, fait l'objet des réformes.

De leur côté, les différents partis politiques n'associent pas directement réforme de la justice et réforme constitutionnelle de l'Etat.

2 - Des partis globalement sans vision d'ensemble

Du côté de l'UMP, à l'exception de quelques personnalités³³, la question du changement de régime n'apparaît pas centrale et l'héritage de la Cinquième demande simplement à être amélioré. La justice n'arrive pas comme l'un des pouvoirs à prendre en compte. A cet égard, une anecdote peut s'interpréter en ce sens : le programme de la convention de « pour la France d'après » dont la partie institutionnelle a été débattue avant-hier 5 avril, à l'Assemblée nationale, ne fait apparaître que la justice constitutionnelle sous le thème de la vie démocratique. La justice ordinaire n'y a pas droit de citer et fera l'objet d'une journée « à part ». Mais cette scission, cette autonomisation de la question de la justice, révèle à elle seule l'absence d'ambition constitutionnelle pour la justice.

³² Paul ALLIES, « Pourquoi et comment une VI^{ème} République. Pour en finir avec la crise du régime », *Climats*, 2002, p. 46.

³³ Jacques Barrot, Nicolas Sarkozy (favorable à une présidentialisation accrue il n'affiche pas d'ambition de nature constitutionnelle pour la justice).

La VI^{ème} République : République des juges ?

Du côté du parti socialiste, le même constat s'impose peu ou prou. Les travaux de l'atelier « justice » de l'université d'été 2005 de La Rochelle mettent l'accent sur la réforme des moyens de la justice et sur des aménagements fonctionnels comme la spécialisation des juridictions. Le caractère trop corporatiste du CSM est à nouveau dénoncé et les droits des justiciables appellent à être renforcés. Après Outreau, l'actualité est à la réforme de la procédure pénale, de l'instruction essentiellement. Peu de choses apparaissent sur les institutions dans leur ensemble ; non pas qu'il y ait un désintérêt mais sans doute faute d'intégrer la justice au débat constitutionnel, lui-même généralement relégué au second plan. On mettra de côté la position du NPS et de la C6R qu'on retrouvera plus tard et qui se démarque.

Sur sa gauche, le forum justice, sécurité, liberté du Parti communiste du 13 février 2006 limite ses propositions à la généralisation de l'échevinage, de la collégialité et des médiations avec un CSM très minoritairement composé de magistrats. Le caractère limité des réformes proposées s'explique à la fois par le désengagement de la gauche en général pour les questions institutionnelles et son ralliement aux institutions de la Cinquième en particulier et par l'idée, très développée à gauche, que la justice est « avant tout » un service public rendu par des fonctionnaires pour des usagers. Cette relégation de la justice comme service public technocratique, qui rencontre la réalité du projet que la Cinquième présentait en 1958 pour elle, marque certainement la plupart des discours politiques.

Dans ce concert, l'UDF doit certainement être placée à part. Soutenant un régime présidentiel qui serait déjà en germe dans la constitution actuelle, François Bayrou, lors de la clôture d'un colloque le 29 mars dernier relatif à la justice a en effet clairement posé que « nous sommes à l'UDF les seuls dans le monde politique français à penser que la justice doit être assumée comme un pouvoir [...] et qu'il faut la séparation des pouvoirs ». Pour ce faire, est proposé, en se référant à une idée de Raymond Barre, un garde des Sceaux indépendant du gouvernement, désigné concomitamment au président de la République par les trois quarts du Parlement et responsable devant lui de la politique menée et demandée par l'exécutif. Il dirigerait le parquet qu'il nommerait également sur avis du CSM, lequel serait paritairement composé de magistrats et de non magistrats. Il plaide enfin pour le maintien de l'unité du corps de la magistrature mais achève cette petite révolution par le souhait, lui aussi de voir disparaître le Conseil d'Etat comme juge. Ce « programme » complet et ambitieux fait figure d'exception au même titre que les travaux de la C6R.

En définitive cet « entre-deux » que l'on constate dans le discours sur la justice dans la sixième, atteste de ce que la « révolution » de la sixième ne serait pas homogène et présenterait des aspects plus ou moins en rupture avec l'acquis institutionnel. Le discours de la sixième sur la justice perpétue la tradition selon laquelle la justice est, selon l'expression d'Antoine Garapon « le point aveugle de la théorie politique française »³⁴. Elle est pourtant un enjeu de radicalisation c'est-à-dire un pilier

³⁴ « La justice, le point aveugle de la théorie politique française ? », *La justice entre deux millénaires, Mélanges P. Drai*, Dalloz, 2000, p. 53.

indispensable à une sixième telle que les sixiémistes l'appellent de leur vœux.

II - Les juges : enjeu de la radicalisation du débat sur la VI^{ème}

Cet enjeu est présent dans les aspirations et dans les solutions proposées par les auteurs sixiémistes mais sans être explicité. Faisons œuvre de maïeutique. La parcellisation des approches que l'on vient de voir ne doit pas masquer une certaine cohérence à la fois au sein de chaque discours, celui de la C6R, celui de M. Allières, celui de l'UDF, etc., mais encore entre eux. Ce que recherchent les sixiémistes, sans le formaliser, tient en deux mots : rationalisation et responsabilité. Rationalisation, d'abord, c'est-à-dire la nécessité de réformer organiquement un ensemble d'institutions qui ont en commun une fonction unique et importante dans l'Etat : la juridiction. L'heure est à l'unification (A). Responsabilité, ensuite, parce que si la justice ne se perçoit pas comme un pouvoir complet organiquement, la rationalisation en cours implique qu'elle rende des comptes, directement au peuple ou devant les autres pouvoirs. Ce thème de la responsabilité devient central parce que l'on ne cherche plus la responsabilité d'un service public rattaché à l'exécutif mais celle d'une fonction à part entière (B).

A - Une rationalisation à opérer : l'institutionnalisation d'un pouvoir

En s'appuyant sur les différents projets existants on peut montrer qu'ils tendent vers une simplification, un resserrement, un renforcement, c'est-à-dire une rationalisation de la fonction juridictionnelle. Deux temps à cela : l'unification des organes, le renforcement de l'instance de contrôle.

1 - L'unité de la justice

On écartera la question importante de l'organe chargé de juger pénalement les gouvernants. Cela relève plus de la théorie de la responsabilité des politiques. Mais on notera que l'imagination des « sixiémistes » ne les pousse pas jusqu'à relier cet organe (Cour de justice de la République) aux autres juridictions, notamment par une procédure d'appel ou de cassation. Il n'est pas question ici d'unité de la fonction juridictionnelle mais de justice politique, faite par une majorité de politiques³⁵.

Trois points apparaissent dans tous les discours sixiémistes sur la justice : la Cour constitutionnelle, la dualité de juridiction, le parquet et l'unité de la magistrature. Chacun est un aspect de cette unité implicitement revendiquée.

L'unité de la justice et le rôle de la juridiction constitutionnelle

Il est d'abord remarquable que, pour les sixiémistes, la première institution à réformer soit le

³⁵ Projet Montebourg-François, art. 94 et s.

La VI^{ème} République : République des juges ?

Conseil constitutionnel. Il ne faut pas y voir tellement la crainte du gouvernement des juges mais plutôt le constat d'une inadéquation entre le rôle acquis sous la Cinquième et son mode de composition. En effet, une certaine unanimité se crée en faveur de la constance et de son rôle et même son accroissement par l'ouverture de l'exception d'inconstitutionnalité (Lang, Alliès, Montebourg-François...). Ce consensus a de quoi surprendre puisqu'il s'agit de l'acte de décès de la doctrine démocratique à la française, celle de Rousseau, en faveur d'un contrôle systématique de la loi par tous les juges. Seule la légitimité du Conseil semble demeurer problématique et devoir faire l'objet d'aménagements par exemple par une désignation des membres à une majorité qualifiée du Parlement. On tombe alors dans le travers inverse car cela demeure un signe de ce que le Conseil serait fonctionnellement une annexe du pouvoir législatif. Par réalisme, si le juge se fait législateur, autant qu'il en dérive.

Des modes de désignations moins dominés par le Parlement, sur proposition du président par exemple, sont proposés et sont associés souvent à un régime présidentiel, ramenée sur la scène par le quinquennat³⁶. En effet, la principale crainte d'un juge constitutionnel fort serait son interventionnisme politique. Dans le cadre du régime présidentiel, l'effort de séparation entre légalité et opportunité n'est plus à faire car la confusion est acceptée, le juge, comme aux Etats-Unis menant sa part de politique. Elle est alors simplement cantonnée à la sphère d'intervention du juge, endiguée par l'absence de capacité d'intervention des organes législatif et exécutif sur le judiciaire. D'ailleurs, il appert que le refus traditionnel d'un auto-gouvernement des juges se fonde moins sur l'absence de pouvoir des juges que sur la crainte de voir ce pouvoir contrecarrer les projets des « politiques ».

Cela débouche sur l'exception d'inconstitutionnalité qui présente l'avantage d'une pression diffuse. L'exception d'inconstitutionnalité fait l'objet d'un consensus important quand au contraire la saisine *a priori* fait encore l'objet de réserves (seul le président de la République pourrait saisir dans le projet Montebourg-François). En outre, on demande parfois davantage de transparence aux délibérations de la Cour constitutionnelle par l'institution des opinions séparées des juges, *a fortiori* si elles sont dissidentes (même projet). Le groupe justice de la C6R précise qu'il serait favorable à un traitement de la constitutionnalité de la loi par le juge ordinaire lui-même au même titre que le contrôle de conventionnalité et sans annulation subséquente de la loi. Ce relatif consensus autour de la fin du monopole du contrôle de la constitutionnalité des lois par le Conseil constitutionnel repose d'abord sur la suspicion qui l'entoure mais il a surtout pour effet d'unifier et de généraliser les moyens de la fonction juridictionnelle pour tous les juges.

Ces mécanismes appellent à leur tour l'institution d'un mécanisme de type Cour suprême. Paul Alliès, en ce sens, prône une vraie Cour suprême en remplacement du Conseil constitutionnel³⁷. Sa composition serait désormais assise sur une majorité des trois cinquièmes des membres du Parlement.

³⁶ Henry ROUSSILLON, « Le mythe de la VI^{ème} », *RFDC* n° 52, 2002.

³⁷ *Un nouveau régime politique pour la France*, préc., p. 190.

Sa compétence serait étendue au contrôle de tous actes émanant des pouvoirs constitués échappant actuellement au Conseil d'Etat (actes de gouvernement) et à l'institution de l'exception d'inconstitutionnalité. En fait il n'est pas question de Cour suprême car le cas de la juridiction constitutionnelle demeure distinct d'une réforme des institutions judiciaires³⁸.

Il faut revenir à la tradition juridique française pour comprendre ces réticences. Sous la Cinquième, l'argument organique conduit à souligner le caractère politique de la justice constitutionnelle et à l'écarter de la sphère « judiciaire ». Mais cette justification devrait être abandonnée. Le choix opéré par les sixiémistes de faire primer sa fonction amène à l'insérer dans le pouvoir juridictionnel. Comme dans le cas du juge administratif, ce sont les garanties apportées à la fois au travail même du Conseil (bloc de constitutionnalité, procédure contradictoire, autorité de chose jugée) et en raison de son œuvre jurisprudentielle qui en font une juridiction et plus encore une juridiction « chef de file » dont il conviendrait de parachever l'évolution par la consécration explicite d'une « autorité de chose interprétée » à la manière d'une cour suprême. En adhérant à la thèse essentiellement fonctionnelle on renvoie à « une méta-norme qui prescrirait que dans tout Etat de droit, il doit exister un pouvoir juridictionnel réunissant l'ensemble des organes qui exercent la fonction »³⁹. Assez nettement, on recherche une diffusion plus large de la fonction juridictionnelle sous la coupe d'une juridiction suprême. La remise en cause de la dualité de juridiction va dans le même sens.

L'unité de la justice et la dualité de juridiction

La remise en cause de la dualité de juridiction revient encore souvent dans le débat sur la justice sous la VI^{ème} ⁴⁰. Cela ne doit pas étonner. La doctrine et le Conseil constitutionnel ont justifié l'existence d'un juge administratif par une version française de la « séparation des pouvoirs » dans laquelle non seulement le judiciaire ne fait qu'appliquer la loi d'où son affiliation à l'exécutif, mais encore juger l'administration est un acte de l'exécutif même. De ce point de vue, le souvenir de ce qu'en 1958 le Conseil d'Etat a remplacé le terme « justice » par celui « d'autorité judiciaire » prend une autre tournure. Il indique que la justice administrative, quoique fonctionnellement juridictionnelle, relève matériellement et organiquement de l'exécutif (en dépit de son rattachement tardif au ministère de la justice). La constitutionnalisation de la juridiction administrative et de sa réserve de compétence achève de lier le destin de la dualité de juridiction au débat constituant. L'argument organique peut être inversé en ce qui concerne la dualité d'ordres de juridiction. Justifiée par la matière exécutive sur laquelle la juridiction statue la séparation est progressivement effacée par l'alignement des garanties

³⁸ Dominique ROUSSEAU, « Pour une Cour constitutionnelle ? », *RDP* 2002, p. 363 ; H. ROUSSILLON, *Le Conseil constitutionnel*, Dalloz, 2004, 5^{ème} éd.

³⁹ I. BOUCOBZA, *préc.*

⁴⁰ Dominique ROUSSEAU, « Que reste-t-il de notre droit ? », in D. SOULEZ-LARIVIERE et H. DALLE, *Notre justice, préc.*, p. 81.

La VI^{ème} République : République des juges ?

organiques (procédure, constitution des juridictions, procédures d'urgence, injonction...).

Déjà délicate au niveau de son assise sous la V^{ème} la dualité de juridiction se présente de façon contrastée dans le cadre de la VI^{ème}. Yves Gaudemet, consulté par la RDP en 2002 exprime sans doute un sentiment dominant : « la constitution hypothétique ne devrait ni précipiter ni cristalliser le mouvement [d'évolution du juge administratif vers un juge de moins en moins spécifique]. Tout permet de penser que c'est en restant taisante sur le sujet qu'elle rendra les plus grands services à la juridiction administrative en général et au Conseil d'Etat en particulier »⁴¹. Les propositions du groupe « justice » de la C6R, par la plume du professeur Clay, préconisent au contraire la suppression pure et simple de la juridiction administrative⁴². Ce type d'écart est récurrent sur cette question mais le fait est remarquable que le débat sur la VI^{ème} fasse sortir ce débat des colonnes des revues universitaires pour investir le champ constitutionnel. La recherche d'une unification organique de la juridiction est nette.

L'unité de la justice ce serait encore la juridiction départementale unique comme simplification de la carte judiciaire, cette juridiction répartissant ensuite les dossiers.

L'unité de la magistrature et le statut du parquet

Le statut du parquet est une question centrale de la sixième. Entre autonomie du juge et application de la politique pénale le parquet occupe une position spécifique qui plaide en faveur de sa séparation avec les juges du siège. Fonctionnellement et organiquement lié à l'exécutif, il ne serait pas superflu de lire le statut du parquet à l'aune de la séparation des pouvoirs et de penser que la responsabilité fonctionnelle, disciplinaire et, finalement, politique, du parquet relève du garde des Sceaux.

La remise en cause du principe de l'unité du corps de la magistrature a de plus en plus d'adeptes⁴³. Elle a partie liée avec la question constitutionnelle. En effet, isoler deux corps au nom de deux fonctions distinctes revient à tracer nettement les contours de la fonction de juger contre celle de la politique pénale⁴⁴. Le principe de l'unité de la magistrature est souvent invoqué comme l'alpha et l'oméga de la question du statut du parquet. Or, ce n'est pas un principe univoque. Basé sur l'idée, très relative dans sa pratique, d'un va-et-vient possible entre fonctions, il ne peut masquer les différences effectives et essentielles de traitement entre les magistrats du siège et ceux du parquet.

⁴¹ p. 378.

⁴² Avec cet argument surprenant selon lequel la CEDH considérera un jour que le Conseil d'Etat ne saurait être impartial puisqu'une l'une des parties est son employeur !

⁴³ *Contra*, Jean GICQUEL, « Service public de la justice et structure de l'Etat » en raison des débordements liés à la trop forte politisation du parquet, et le CSM lui-même : avis du 16 octobre 1997.

⁴⁴ D. SOULEZ-LARIVIERE et H. DALLE, « Juge et procureurs », in D. SOULEZ-LARIVIERE et H. DALLE, *Notre justice, préc.*, p. 133.

C'est une idée constante depuis 1958 que le maintien dans le même corps est une garantie d'indépendance de l'ensemble. Plus il y a rapprochement, plus il y a garantie pour le parquet⁴⁵. Le droit en vigueur autorise cependant des différences substantielles de traitement et de régime au sein du même statut. La pratique ensuite, officialisée par les rapports du CSM, montre de sérieuses disparités.

Si on a souhaité maintenir le lien entre les deux c'est sans doute parce que, loin de profiter au parquet, le principe d'unité du corps joue en fait au détriment du siège, auquel on n'accorde pas de garanties propres parce qu'elles sont impensables pour le parquet qu'on lui adjoint toujours. On en veut pour preuve la tendance du législateur à vouloir confier au parquet un pouvoir quasi-juridictionnel de transaction (ce qu'en d'autres temps on a appelé « l'injonction pénale » ou le « plaider coupable »).

Les solutions sont diverses. Arnaud Montebourg proposait l'élection des procureurs afin d'asseoir leur indépendance. Mais ils ne seraient ainsi indépendants que vis-à-vis de l'exécutif et leur coordination poserait problème. Cette idée a fait long feu. L'importation d'un élément isolé venant du monde anglo-saxon ne se ferait pas facilement. Le projet Montebourg-François retient néanmoins la fin de l'unité de la magistrature : deux métiers, deux corps (art. 86) tout en unifiant le CSM (devenu CSJ) et en instituant le gouvernement collégalement responsable de la politique pénale dont le garde des Sceaux ne serait plus l'unique répondant. Le projet Montebourg-François permet encore d'imaginer l'audition des parquetiers à la demande d'un parlementaire pour rendre compte de leur autonomie en matière de politique pénale locale. D'autres maintiennent l'unité pour assurer une commune formation (Bayrou). Mais dans l'ensemble on retient une rationalisation et une clarification.

Toujours du point de vue du corps, une autre voie est souvent explorée par les « sixiémistes » pour relégitimer le personnel judiciaire. Les juges devraient être plus représentatifs ; à ce titre plusieurs voies s'ouvrent et parmi elles le renforcement de l'échevinage⁴⁶. Le projet Montebourg-François fait ainsi une place à des juges non-professionnels en matière correctionnelle et la C6R entend introduire les juges consulaires en appel et au civil. Il ne s'agit donc pas tant de rechercher une légitimité technique portée par des acteurs du milieu socioprofessionnel (échevinage commercial ou prud'homal) mais bien d'impliquer les citoyens dans le fonctionnement de la justice, d'accroître la représentativité des juges.

De nombreuses propositions visent à éviter les pressions en limitant les interventions de la hiérarchie dans la carrière au profit d'une instance de contrôle chapeautant l'ensemble des juridictions.

⁴⁵ Voir P. HÉBRAUD, 1959... *op. cit.* p. 7.

⁴⁶ Antoine VAUCHEZ et Laurent WILLEMEZ, *Les mondes judiciaires et la construction d'un horizon réformateur commun : 1981-2004 : magistrats professionnels et non-professionnels comme objets des réformes de la justice* : rapport de recherche du GIP-Justice, 2004, à paraître.

La VI^{ème} République : République des juges ?

2 - L'instance de contrôle

La question du CSM, au cœur de la question constitutionnelle est aujourd'hui revenue sur le devant la scène et bien connue. Sa composition, sa présidence, ses pouvoirs de nomination, de discipline et de proposition, sa division en deux instances font l'objet parfois d'opinions dans le débat sur la VI^{ème}. Mais là encore l'approche pourrait être accentuée. Dans la logique du service public de la justice un organe comme le CSM a du mal à trouver sa place. Il est en effet un pur produit des exigences de la « constitution politique » : organe du pouvoir arbitral du président, pièce maîtresse de l'indépendance d'une fonction essentielle de l'Etat, commission disciplinaire des magistrats et, peut-être, avec Outreau, garant des intérêts de la justice face à son environnement. Certes endormi pendant trente-cinq ans, le CSM joue aujourd'hui le rôle essentiel de « transformateur » ou de « traducteur » des obligations constitutionnelles en termes administratifs. Selon la formule de M. T. Ricard, il réalise « la médiatisation de l'influence de la puissance exécutrice sur la justice. »⁴⁷. Il est une sorte de « boîte noire » au sein de laquelle un décodage des finalités constitutionnelles s'opère pour encadrer la gestion du personnel judiciaire.

Les sixiémistes soulèvent des objections. Parmi elles, la présence du garde des Sceaux qui n'est *a priori* nullement justifiée, encore moins sa place de vice-président. La doctrine et l'opinion publique dénoncent à chaque projet de révision l'incongruité de cette présence du ministre qui finit par voter ses propres projets de nomination ou par les retirer séance tenante pour ne pas être éventuellement désavoué. La présence du président de la République est devenue tout autant contestable. Le rapport Truche préconise de permettre aux deux autorités de saisir le CSM, d'être présentes mais sans prendre part au vote⁴⁸. La révision constitutionnelle du 27 juillet 1993⁴⁹ n'a pas modifié ces éléments, et même si le projet de révision de 2000 annonçait que président et ministre ne voteraient plus, cette modification n'a pas eu d'avenir. Cette révision demeure pourtant un horizon indépassable pour beaucoup. Pour Jack Lang⁵⁰ ce projet apparaît comme un bon aboutissement et son idée d'un « Conseil supérieur de la justice », moins corporatiste dans sa composition (plus de parlementaires et plus de représentants de la société civile). Mais son action comme « chef de file » de la fonction juridictionnelle n'est pas une idée abordée faute, une nouvelle fois, de volonté de penser la fonction constitutionnelle de justice.

⁴⁷ *La fonction administrative du CSM, op. cit.* p. 44.

⁴⁸ P. 53.

⁴⁹ Voir E. PICARD, « Chronique de droit administratif », *JCP*, 1994, Doc. n° 3736, p. 62. Voir également : F. MELIN-SOUCRAMANIEN, « Constitutionnalité de la loi relative au CSM. », *Dalloz*, 1995, Sommaires commentés, p. 298.

⁵⁰ *Un nouveau régime politique pour la France*, Odile Jacob, 2004, p. 203.

Le projet d'A. Montebourg et B. François va un peu plus loin dans cette cohésion d'ensemble. Le CSM y deviendrait un organe rehaussé en légitimité et en pouvoirs, nommé Conseil supérieur de la justice, mais plus accessible au citoyen saisissant par l'intermédiaire d'un parlementaire ; l'affermissement de l'autonomie allant de pair avec une responsabilité fonctionnelle devant les justiciables. Il pourrait également être saisi de tout dysfonctionnement de l'institution par un magistrat, un parlementaire, le ministre de la Justice. Le CSJ se verrait reconnaître le pouvoir d'interpellation par des avis publics. Le président de la République garderait sa place au CSJ mais, on le sait, sans le caractère partisan qui est aujourd'hui le sien (art. 6 du projet). Composé paritairement de magistrats élus par leurs pairs et de personnalités élus par le Parlement sur proposition du président, l'organe regrouperait les justices judiciaire, administrative et financière ; voilà une façon d'unifier la fonction sans aller jusqu'à l'unité organique qui lui fait défaut. Certains ont même proposé de remplacer le CSM par la juridiction constitutionnelle⁵¹. C'est une façon d'unifier la fonction juridictionnelle, chaque juridiction demeurant sinon pensée isolément des autres.

Mais au-delà, l'aménagement d'un Conseil supérieur, a une finalité commune à tous les sixiémistes : réinventer la responsabilité des juges. Le groupe « justice » de la C6R ne conclut guère après avoir recherché sous quelle forme pourrait s'établir une responsabilité qui ne soit ni une mise en cause facilitée ni un déni de réponse en cas de faute grave du juge. Pour MM. Montebourg et François, le CSJ aurait intégralement en charge la gestion des carrières et tiendrait compte pour ses choix tout autant de l'ancienneté et de la participation à la vie de la juridiction que de « la qualité des décisions rendues » (art. 91). Voilà qui doit surprendre tant on discute de la responsabilité de la fonction juridictionnelle sans parvenir à dépasser l'obstacle de la chose jugée seulement justiciable elle-même des voies de recours. Ce Conseil « statue sur la responsabilité professionnelle de tous les magistrats » (art. 93). Une telle concentration, aujourd'hui impensable, paraît au cœur de la question des pouvoirs dans la sixième et n'a pourtant pas été clairement posée ainsi.

B - Une responsabilité à reconstruire dans le cadre de la séparation des pouvoirs

Le discours relatif à la qualité de pouvoir ou de contre-pouvoir des juridictions, *a fortiori* lorsqu'il aboutit à reconnaître la qualité de représentant au juge, appelle une responsabilité fortement légitimante, une légitimité fonctionnelle⁵² qui signe le passage entre un droit garanti par l'Etat et ses juges à un juge fondateur du lien social⁵³. On peut y voir aussi le retour de bâton de l'engagement de

⁵¹ Proposition formulée par le NPS, cf. E. MARCOVICI, *La gauche et la VI^{ème} République*, op. cit., p. 138.

⁵² Cf. l'introduction de J. KRYNEN, in *La légitimité des juges*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Travaux de l'IFR, n° 1, p. 19.

⁵³ Ph. RAYNAUD, « Le juge, la politique et la philosophie », *Situations de la démocratie*, Gallimard – Le seuil, 1993, p. 110.

La VI^{ème} République : République des juges ?

la responsabilité pénale des élus⁵⁴. La responsabilité de la justice que les sixiémistes appellent de leurs vœux, dépasse les mécanismes civils et administratifs existant au profit des administrés : responsabilité sans faute ou pour faute lourde de l'Etat, responsabilité disciplinaire des magistrats. La responsabilité de la justice est ici éclatée selon les juridictions (spécificité du régime des juridictions administratives) et selon les dysfonctionnements en cause. Or, l'appel actuel tend vers une responsabilité plus politique, liée à la fonction juridictionnelle, que civile ou disciplinaire. On doit revenir sur cet appel à la responsabilité, avant de voir que les propositions sixiémistes ne parviennent pas à l'instituer.

1 - L'appel social et politique à la responsabilité de la justice

L'appel social est bien connu. Il participe du mouvement général de mise en valeur des « victimes » et des faibles face à l'institution. L'appel à son renforcement émane autant des « victimes » du système que de l'opinion qui demande mieux que des gardes fous : de la transparence. En particulier les mécanismes de responsabilité en place, quoique réels, apparaissent trop indirects. L'Etat, comme cela est nécessaire, continue à faire « paravent » entre les juges et le justiciable en préférant indemniser puis se retourner éventuellement contre le magistrat par la voie disciplinaire. Or, tout ce qui mériterait explication ne relève pas forcément d'une faute disciplinaire, le justiciable n'est pas informé de la procédure interne et n'a donc pas la suite de « son » affaire, en outre il n'est pas certain que ledit justiciable attende quelque chose d'aussi « lourd » que la procédure disciplinaire. L'ouverture à la contestation dans le cadre de la justice participe du mouvement de résurgence de la faute, du phénomène du bouc émissaire, derrière le développement de la garantie sociale généralisée⁵⁵.

L'appel politique, classique, à défaut de destitution des juges, a été relancé spectaculairement dans le cadre d'Outreau. Le rôle de la commission d'enquête parlementaire présidée par André Vallini et sa critique par le CSM attestent d'un glissement vers une exigence globale de responsabilité de la fonction de juger devant la représentation nationale. On peut y voir aussi le « retour de bâton » de l'engagement de la responsabilité pénale des élus⁵⁶. On demande au juge d'avouer ses insuffisances personnelles sous couvert de désigner celles d'un système. Sa personnalité, mise en cause par les accusés acquittés, se voit mise en avant comme étant la marque de l'institution (froideur, technicité, arrogance, humiliation, autisme...). On lui demande d'avouer ses erreurs et de les imputer à sa

⁵⁴ V. ROUSSEL, *Affaires de juges : les magistrats dans les scandales politiques en France*, Ed. La découverte, 2002, p. 288.

⁵⁵ *Droits*, n° 5, 1987, « La Fin de la faute ».

⁵⁶ V. ROUSSEL, *Affaires de juges : les magistrats dans les scandales politiques en France*, Ed. La découverte, 2002, p. 288 ; Jean-Jacques SUEUR, *Juger les politiques. Nouvelles réflexions sur la responsabilité des dirigeants publics*, L'Harmattan, 2001.

jeunesse, à sa solitude, à son inexpérience, tares que l'on pourrait ensuite imputer au système. Parfois la responsabilité politique appert. Philippe Houillon, rapporteur de la commission insiste : « Nous sommes la représentation nationale. C'est notre liberté qui est entre vos mains. Vos réponses sont un peu courtes tout de même ». Preuve est faite que, d'une part, le législatif, au titre de sa fonction de contrôle, préalable à sa fonction législative, recherche la responsabilité politique d'un membre de la fonction juridictionnelle, que, d'autre part, cette façade, réelle et remarquable, masque mal la recherche de la responsabilité personnelle et singulière de ce jeune juge arrivé bien malgré lui à la place d'homme public sous l'opprobre publique. La responsabilité-sanction est en embuscade derrière la responsabilité-action. Cela n'a rien d'étonnant entre législatif et exécutif, c'est moins banal entre législatif et judiciaire. Le Parlement n'a pas les moyens de provoquer le départ du juge, de mettre en jeu une responsabilité organique. C'est au titre d'une interdépendance fonctionnelle que le juge est entendu. Il s'agit clairement de dépasser la responsabilité individuelle et disciplinaire des magistrats pour contrôler la marche complète du processus et éviter les dysfonctionnements d'une branche entière de l'Etat. L'idée d'une responsabilité propre à la fonction judiciaire apparaît en France d'autant plus incongrue qu'organiquement et fonctionnellement les juridictions ne se distinguent pas de l'exécutif sous la forme du service public⁵⁷.

La réaction du CSM apparaît alors assez fondée dans son avis du 16 février 2006 : « le Conseil supérieur de la magistrature estime de son devoir constitutionnel de rappeler les principes fondamentaux de séparation des pouvoirs et d'indépendance de l'autorité judiciaire qui, dans un Etat de droit, déterminent la place et le fonctionnement de la justice. Ces principes n'interdisent certes pas une réflexion sur son évolution, ses moyens, ses méthodes et ses conditions de fonctionnement ; mais ils constituent les fondements essentiels d'une justice démocratique, quel que soit le système judiciaire ou le statut des magistrats. [...] Au vu des auditions de magistrats par la commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale, le Conseil supérieur de la magistrature déplore que ceux-ci aient été interrogés sur l'élaboration de leurs décisions juridictionnelles. Il doit rappeler avec force que les juges ne peuvent être contraints de s'en justifier autrement que par la motivation prescrite par la loi et, s'agissant des procureurs, selon les règles prévues par le code de procédure pénale ». Cette mise en cause par le pouvoir législatif, d'un magistrat, est d'autant plus inévitable que le président de la République se refuse à intervenir dans la mesure où, étant lui-même élément de l'exécutif, cela serait une atteinte à la séparation des pouvoirs⁵⁸. Cette position apparaît incongrue : le président ne siège pas au CSM en tant que chef de l'exécutif mais comme chef de l'Etat (« arbitre »). Arguer de la

⁵⁷ D. TRUCHET, « La justice comme service public », *Le service public de la justice*, Ed. O. Jacob, 1998, p. 31 (spéc. p. 36) ; X. BIOY, « L'institution judiciaire sous la V^{ème} République : de la logique administrative du service public appliquée à une autorité constitutionnelle », *RRJ* 1999, n° 4, p. 1091-1134.

⁵⁸ Intervention de Jacques Chirac au CSM le 24 février 2006, rapportée par D. ROUSSEAU (*Le Monde*, 28.02.2006).

La VI^{ème} République : République des juges ?

confusion des pouvoirs au sommet de l'Etat pour échapper à son rôle premier s'analyse comme un effet pervers.

Les projets sixiémistes restent timorés sur cette question. Tout au plus envisage-t-on impliquer d'avantage les parlementaires à la composition du CSM ou bien ouvrir sa saisine aux commissions d'enquête parlementaires⁵⁹. Mais l'idée selon laquelle la responsabilité des juges a partie liée avec le degré d'indépendance ne relève pourtant pas de l'évidence théorique. L'argument ne brille pas par son caractère univoque. Le discours relatif à la qualité de pouvoir ou de contre-pouvoir des juridictions, *a fortiori* lorsqu'il aboutit à reconnaître la qualité de représentant au juge, appelle une responsabilité fortement légitimante, une légitimité fonctionnelle⁶⁰. La justice doit rendre des comptes sur son application du droit, sur le fond et sur la procédure. On convoque dans ce cadre le terme anglosaxon d'*accountability* qui évoque la responsabilité sans son aspect organique de destitution-révocation. Les positions des sixiémistes apparaissent aussi contrastées qu'inadaptées.

C'est pourquoi la responsabilité des magistrats doit pouvoir être disjointe d'une responsabilité de l'institution juridictionnelle devant les autres pouvoirs ou devant le peuple directement. Si le magistrat doit répondre de ses fautes professionnelles, si le service public doit être responsable des préjudices subis, cela laisse encore une place pour une responsabilité politique de la fonction juridictionnelle en tant que pouvoir. La radicalisation des positions en matière de responsabilité s'opère parfois au risque de la confusion des genres. Certains politiques⁶¹ n'hésitent pas à proposer de punir disciplinairement le magistrat qui se verrait désavoué en appel ou en cassation. Cela se concrétiserait par un ralentissement de la progression de la carrière. Confondre une divergence d'interprétation du droit avec une erreur de droit puis avec une faute professionnelle permettrait certes de désengorger les tableaux d'avancement mais pas de responsabiliser des juges réduits au rôle de distributeur d'arrêts !

2 - L'aménagement de la responsabilité de la justice dans une sixième

En 1993 le comité Vedel diagnostiquait déjà la saisine du CSM par les citoyens, projet avorté avec la révision constitutionnelle de 2000. La plupart des formations politiques qui se prononcent sur cette question préconisent soit un recours des justiciables devant le CSM, soit la création d'un médiateur de la justice amené à examiner toute demande émanant d'un justiciable mécontent. Il y a été proposé⁶² de rattacher le service de l'inspection des services judiciaires au CSM pour éviter l'éventuelle partialité

⁵⁹ Th. S. RENOUX, « Les incidences éventuelles d'une responsabilité... », *op. cit.*, p. 219.

⁶⁰ Cf. l'introduction de J. KRYNEN, in *La légitimité des juges*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, Travaux de l'IFR, n° 1, p. 19.

⁶¹ Propos tenus par exemple par P. DEVEDJAN (*Le Figaro*, 17 déc. 1999).

⁶² Voir l'intervention d'Antoine Garapon devant la commission des lois de l'Assemblée, in *Rapport n° 930*, par Jacques FLOCH.

du garde des Sceaux et surtout pour permettre au justiciable de se plaindre de son juge directement devant le CSM sans passer par la hiérarchie. Ces idées ont été repoussées. Elles sont évidemment trop contraires à la conception administrative que les gouvernants se font de la justice. Par ailleurs on peut se demander si elles répondent bien aux attentes.

La vraie question n'est pas celle de l'organe qui contrôle mais le type de responsabilité qu'il met en œuvre. S'il s'agit toujours d'une responsabilité disciplinaire, trop lourde pour de simples négligences ; s'il s'agit toujours d'une responsabilité civile, simple garantie financière, cela ne donne pas la satisfaction morale du justiciable et ne rétablit pas la confiance du peuple dans ses institutions.

Juger la justice pour instituer sa responsabilité ne peut appeler qu'à une forme de jugement différente de celle qu'elle pratique elle-même : à la fois politique (puisqu'il s'agit d'un pouvoir) et sans mise en cause organique (puisqu'il doit y avoir indépendance) ; une justice institutrice de la fonction de juger qui rétablirait les juges dans leur autorité en « lavant » le dysfonctionnement, fautif ou non. Cette forme de justice qui satisferait cette ultime exigence de responsabilité trouve son expression dans la théorie de l'aveu.

Suscité, contrairement à la confession spontanée, par une demande, l'aveu, acte performatif, entend principalement établir, non pas tant la culpabilité, que la reconnaissance de la règle bafouée ; il est une allégeance à un ordre qu'il convient de restaurer entre le demandeur et celui qui avoue. L'aveu de l'institution n'implique pas l'individualisation de la sanction mais la démarche de la reconnaissance par plusieurs individualités. L'aveu constitue le meilleur moyen de restaurer la confiance envers le ou les magistrats aussi bien que vis-à-vis d'un système qui consent à se réformer en reconnaissant sa défaillance. L'aveu restaure l'autorité⁶³. L'aveu est au cœur de cette « justice reconstructive » qui rétablit le pacte social⁶⁴, comme ce fût le cas sud-africain, en attestant d'une vérité passée et d'un engagement futur (respect de la constitution contre amnistie). L'aveu marque la vérité, la réconciliation, la réparation, il est « homologation » de la parole de l'autre et de l'ordre qu'elle rappelle. Qu'attendait-on d'autre du juge Burgaud ? C'est bien un aveu que les parlementaires ont tenté de lui extorquer et c'est bien un aveu que le président de la République et le premier président de la Cour de cassation ont formulé malgré les magistrats au nom de l'institution.

Quelle forme peut-on imaginer pour cet aveu ? Procédure parallèle à d'autres, l'aveu pourrait intervenir dans différentes hypothèses : lors d'une mise en cause d'un magistrat ou d'un ensemble de magistrats dans une procédure donnée, soit qu'aucune enquête n'ait été ouverte, soit au contraire qu'elle ait été diligentée et amène à une condamnation de l'Etat ou à la reconnaissance d'une faute disciplinaire ou enfin même débouche sur l'absence de faute. Le magistrat doit être mis en position de s'expliquer et d'avouer une défaillance, une erreur, un dysfonctionnement non fautif. Si un collectif est en cause ou si le magistrat ne prend pas conscience qu'il serait de l'intérêt de l'institution

⁶³ B.-M. DUFFE, « La sollicitation de l'altérité », R. DULONG (Dir.), *L'aveu*, préc., p. 257.

⁶⁴ O. CAYLA, « Aveu et fondement du droit », in *Vérité, réconciliation, réparation*, préc., p. 89.

La VI^{ème} République : République des juges ?

d'admettre sa responsabilité, une autorité représentative de l'institution devrait pouvoir s'y substituer de même qu'elle devrait le faire également en cas d'aveu individuel. Dans la forme actuelle cela pourrait être le président du CSM, en sa qualité d'arbitre, de chef de l'Etat. Dans une forme renouvelée, le président d'une cour suprême, en tous cas l'autorité la plus éminente dans le pouvoir judiciaire ou sa forme déconcentrée. N'est-ce pas d'ailleurs à mettre en parallèle avec l'une des significations possibles du droit de grâce que le projet de sixième conserve au président comme « soupape de la justice » selon la formule de Guy Carcassonne.

Finalement, il semble que les sixiémistes, à quelques exceptions notoires près, n'aient pas institutionnellement donné aux juges la place qu'ils ont déjà acquise. La sixième des juges est là, mais la sixième à venir ne sera sans doute pas une République des juges faute de penser la juridiction dans sa fonction constitutionnelle et sa responsabilité.