Pascal Jan – Jean-Jacques Urvoas

Six questions pour une VIème République

FONDATION JEAN-JAURÈS

OCTOBRE 2005 n° 14

Pascal Jan
est professeur
de droit public
à l'IEP de Bordeaux

Jean-Jacques Urvoas
est maître
de conférences
en droit public
à l'Université
de Bretagne
Occidentale.

La France traverse-t-elle une crise de régime ? 2

Faut-il vraiment changer de République ? 5

Suffit-il de réviser la Constitution pour la changer ? 8

Faut-il équilibrer les pouvoirs ? 11

Existe-t-il un modèle européen ? 13

Quel système constitutionnel retenir : présidentiel ou parlementaire ? 16

Par Pascal Jan
et Jean-Jacques
Urvoas

Six questions pour une VIème République

Changer de République ou changer la République ? Le thème de la VIème République fait débat au sein du Parti socialiste, à défaut de faire recette auprès des citoyens. Les uns penchent vers le régime présidentiel ; les autres en reviennent au régime parlementaire moniste dont la réputation est entachée depuis 1958. Au-delà des différences évidentes entre ces deux propositions, ces projets ont pour point commun de rejeter le système constitutionnel actuel, en dépit de sa qualité première qui fut d'apporter pour la première fois la stabilité institutionnelle. Curieusement, personne ne semble proposer de privilégier la micro-chirurgie sur des dispositions constitutionnelles ciblées plutôt que d'opérer une greffe d'un modèle extérieur ou pratiquer une chirurgie lourde (changement de Constitution) dont on ne connaît jamais à l'avance les résultats. Pourtant, il est une donnée, en droit politique, dont il ne faut jamais sous-estimer l'importance : si la Constitution est une règle du jeu, elle n'est pas le jeu. Et notre Histoire nous enseigne que depuis 1789 *jamais* les intentions des Constituants n'ont abouti aux résultats escomptés. Pas même ceux de 1958. Raison supplémentaire pour agir avec circonspection mais détermination et précision.

La France traverse-t-elle une crise de régime ?

Dans la grande vénerie, cela s'appelle l'hallali, – c'est-à-dire le cri que poussent les équipages de veneurs au moment où, après une longue poursuite accompagnée de sonneries de trompe, l'animal, épuisé par la chasse que lui font les grands chiens courants, se laisse prendre. Il ne lui reste plus qu'à être « *servi* » et donc achevé.

Transposée dans le domaine constitutionnel, l'expression décrit assez justement l'état d'esprit des socialistes vis-à-vis de la Constitution de 1958. A les lire, la cause est entendue. A grand renfort d'images, tous soulignent la « *crise de régime*[1] »,« *l'agonie démocratique*[2] » d'une Vème République «*à bout de souffle*[3] » dont les institutions « *ne sont plus adaptées*[4] ». Pour illustrer leurs propos, les réquisitions sont sévères : irresponsabilité présidentielle, hausse de l'abstention, cohabitation, montée des extrémismes, justice constitutionnelle en retrait, conservatisme confirmé du Sénat... Chaque événement est implacablement appelé à étayer la critique (21 avril 2002, 29 mai 2005). Et à l'unisson, tous concluent, un friselis de plaisir parcourant leurs textes, à l'avènement inexorable d'une « *nouvelle République*[5] », voire de la « *VIème République*[6] ».

Une telle unanimité est si rare au sein du PS que l'observateur complice aimerait immédiatement communier. Mais peut-on oser, sans craindre le bûcher, s'interroger d'abord sur la

1)- Contribution déposée par François Hollande, Dominique Strauss-Kahn, Jack Lang, Martine Aubry, dans le cadre de la préparation du Congrès du Mans du Parti socialiste : « *Pour une alternative de gauche* », supplément à *L'Hebdo des Socialistes*, 23 juillet 2005, n°370, p.16 ; celle de Jean-Luc Mélenchon : « *Le trait d'union* », p. 96 ; celle enfin de Laurent Fabius : « *Agir à gauche* », p. 271.

2)- Contribution déposée par le Nouveau Parti Socialiste : « *Instaurer une VIème République pour réconcilier les citoyens avec la démocratie* », supplément à *L'Hebdo des Socialistes*, 23 juillet 2005, n°370, p.79 ; celle de Jean-Luc Mélenchon : « *Le trait d'union* », p. 96.

3)- Contribution déposée par Jean Glavany : « *Courage, authenticité, modernité* », supplément à *L'Hebdo des Socialistes*, 23 juillet 2005, n°370, p.145 ; celle d'Alain Vidalies : « *Pour rassembler la gauche* », p.202.

4)- Contribution déposée par Henri Emmanuelli : « *Pour une alternative socialiste* », supplément à *L'Hebdo des Socialistes*, 23 juillet 2005, n°370, p. 69.

5)- Expression utilisée dans les contributions générales dont les premiers signataires sont respectivement François Hollande, Laurent Baumel, Alain Vidalies et Laurent Fabius.

6)- Emmanuelli, Mélenchon, NPS.

pertinence du diagnostic ? Et d'abord, connaissons-nous une « *crise de régime* », – expression dramatique qui inonde la plupart des textes ?

La première difficulté résidant dans la définition, tentons d'abord de sérier les problèmes. Sommes-nous en crise ? La réponse est évidemment positive pour une raison simple : nous vivons en démocratie, et la crise est partie intrinsèque de ce système. Et même si la démocratie idéale n'est réalisée nulle part, – dans la mesure où la pratique ne se conforme que partiellement aux principes énoncés, parce qu'elle est à la fois mythe et frustration –, la démocratie est un phénomène ambivalent ou, pour dire comme Claude Lefort, elle n'est pas « *une solution, elle est un problème* », en raison de la richesse de ses contenus divers et partiellement contradictoires.

Les manifestations empiriques de cette crise sont nombreuses sur un fond de désenchantement. C'est d'abord la dégradation considérable de l'image des acteurs politiques qui s'accompagne de la montée en puissance des forces protestataires. C'est ensuite la désaffection à l'égard des rites civils de la République, perceptible dans la décrue progressive de la participation. C'est encore le déclin de l'engagement politique et syndical, en parallèle avec le repli sur la sphère privée, des loisirs et de la consommation. Ces phénomènes sont connus et les diagnostics nombreux, allant de la dépolitisation à la « *crise du politique* » (Alain Bertho) ou à la « dé*valuation du politique* » (François Furet), du « *malaise dans la représentation* » (Pierre Rosanvallon) à la « *crise de la représentation politique* » (Hugues Portelli), voire à la « *politisation négative* » (Jean-Louis Missika).

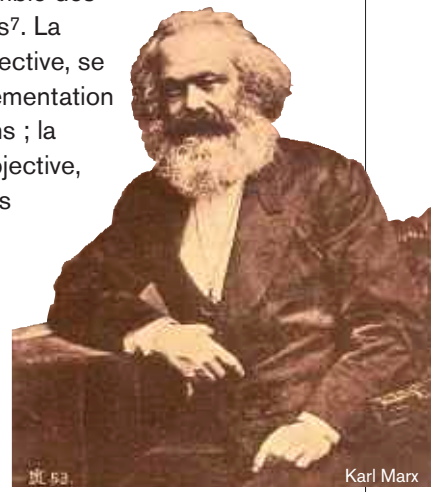
Antonio Gramsci

On notera au passage que cette description ne vaut pas que pour notre pays. La plupart des démocraties occidentales connaissent une situation comparable, ce qui n'est pas sans soulever quelques inquiétudes relatives à la légitimité démocratique de nos systèmes politiques sur les moyen et long termes. En effet, la faible participation, associée à l'émiettement des suffrages, conduit à ce que les gouvernants ne représentent désormais qu'une minorité de citoyens (rappelons par exemple que le 2 novembre 2004, seuls 60 % des citoyens américains se sont déplacés lors de la réélection de George Bush). Symbole des engagements radicaux, le XX^{e} siècle est resté comme celui des désillusions extrêmes. A l'effondrement des totalitarismes a succédé le désenchantement démocratique, et au dépérissement des idéologies s'est ajoutée l'indifférence politique.

Reste que, dans ces conditions, si, comme l'écrivait le révolutionnaire Antonio Gramsci, « *la crise, c'est quand le vieux meurt et que le neuf hésite à naître* », la France est indubitablement en crise. Mais toutes les crises ne constituent pas inévitablement des « *crises de régime* ». Ainsi, depuis 1958, si la V^{ème} République s'est heurtée à plusieurs épreuves (le putsch en 1961, la crise de 1962 et les trois expériences de cohabitation), aucune d'entre elles ne déboucha sur une modification substantielle du texte constitutionnel, quant au rôle du Président, du Premier ministre ou du Parlement.

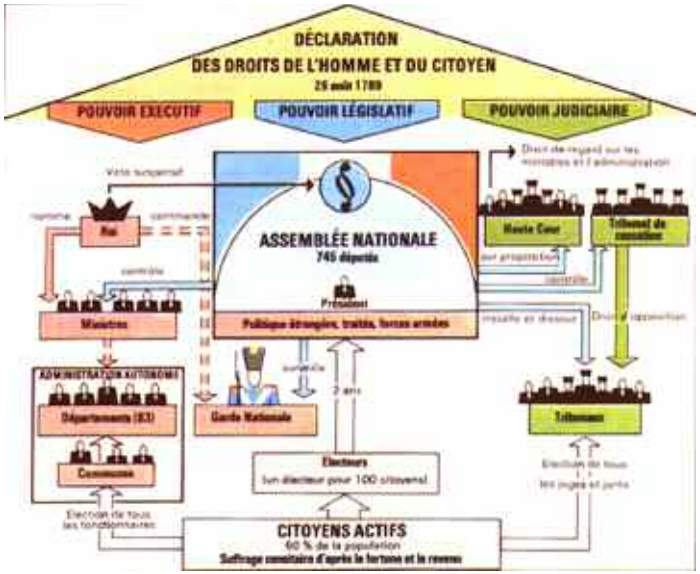
De même aujourd'hui, cette dévitalisation incontestable de la démocratie conduit-elle à une impossibilité pour le régime de fonctionner, ou la crise de confiance ne touche-t-elle que ses instruments ?

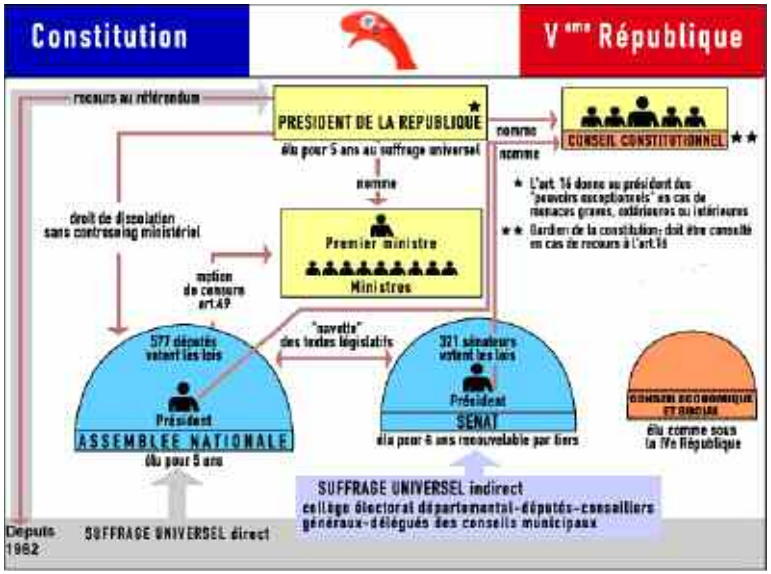
Pour Marx, une « *crise de régime* » supposait deux conditions, le terme de « *régime* » étant entendu comme l'ensemble des règles constitutionnelles[7]. La première, de nature objective, se traduisait par la déréglementation profonde des institutions ; la seconde, de nature subjective, par l'existence de forces politiques alternatives.


Karl Marx

On tentera vainement d'illustrer le premier élément. Somme toute, la V^{ème} République procure ce que l'on est en droit

7)- Duhamel Olivier, *Droit constitutionnel et politique*, Editions du Seuil, 1993, p. 653.





d'attendre d'un régime moderne, – dont jouissent également, d'ailleurs, nos voisins dans des conditions assez proches : les gouvernés choisissent ceux qui les dirigent, ces derniers ont les moyens d'assumer leurs fonctions et sont responsables devant les électeurs.

Par esprit de comparaison, l'année 1958 marqua une crise de régime, car si la IVème République disparut, ce fut moins en raison des coups qui lui furent portés que du fait de son inaptitude à se renouveler. De même, l'histoire européenne récente fournit l'exemple concret d'un pays dont les institutions furent bloquées, ce qui entraîna une crise de régime. En 2002, la Turquie était gouvernée par une coalition contrainte, composée de trois partis dont aucun n'était assez puissant pour se passer des autres. Outre le fait que cette alliance ne disposait pas d'un programme bien défini, elle était incapable de prendre des décisions en matière d'économie, alors que le pays souffrait d'un important endettement, d'une inflation galopante et d'un système bancaire au bord de la faillite. Cette paralysie gouvernementale entraîna, sous la République, une crise économique sans précédent.

A partir d'avril 2002, la maladie du Premier ministre vieillissant Ecevit (77 ans) cristallisa l'opposition interne et externe. Durant l'été, des défections massives affaiblirent la majorité parlementaire (le principal parti passa de 136 sièges à 106), aboutissant à un vote de l'Assemblée en faveur d'élections anticipées. Et lors du renouvellement qui eut lieu le 3 novembre 2002, tous les partis membres du gouvernement furent éliminés de la représentation parlementaire. 90 % des députés sortants furent écartés. Le grand vainqueur fut le Parti de la Justice et du Développement (AKP), créé 15 mois plus tôt sous les auspices de Recep Erdogan – l'actuel chef du gouvernement –, qui bénéficia d'un vote protestataire.

Le contexte politique français, aujourd'hui, présente-t-il quelque similitude avec le cas turc ? Notre régime est-il frappé de volition ? La Vème République est-elle un régime bloqué, où les pouvoirs seraient monopolisés par un souverain inefficace ? Evidemment pas. Le simple rappel du bilan du dernier gouvernement de gauche en témoigne.

Quant à la deuxième condition évoquée par Marx, elle conduit à s'interroger sur les forces politiques alternatives aujourd'hui opérantes en France. Deux mouvances – extrême-droite et extrême-gauche –, en dépit de ce qui les sépare sur le plan doctrinaire et organisationnel, sont porteuses d'une idéologie visant à une transformation radicale de l'ordre social et politique. Aucune d'entre elles, pourtant, ne dispose d'un poids suffisant lui permettant de concrétiser ses ambitions révolutionnaires.

En fait, notre diagnostic s'avère plus mesuré. Il convient de faire la part entre « *problème* » et

« *crise* », car une société parfaitement harmonieuse n'existe pas ; il lui faut gérer des secousses qui ne se révèlent pas fatalement mortifères. La France vit un moment difficile : en conséquence, gardons la tête froide et évitons les surenchères verbales. Nous connaissons des tensions fortes, mais sans guerre à l'extérieur ou à l'intérieur. Pas de crise militaire, mais une crise économique et sociale. Pas de conflit avec les autres, mais des difficultés avec nous-mêmes.

Faut-il vraiment changer de République ?

Notre histoire constitutionnelle riche, notre passé politique pétri de processus oscillants et de brusques ruptures, nous permettent de revendiquer un record mondial en matière de consommation de Constitutions. Souvent attendus et annoncés, ces changements constitutionnels, en outre, s'opérèrent toujours par l'entremise de mutations brutales, dans le tumulte d'une révolution, d'un coup d'Etat ou d'un désastre militaire : 1789-1793-1799-1815-1830-1848-1851-1940-1944-1958.

Alors que depuis leur fondation, en 1787, les Etats-Unis d'Amérique n'ont connu qu'une seule Constitution et 26 amendements, dans cette même période, nous avons successivement traversé trois royautés, deux empires et cinq républiques. Aucun de ces régimes ne dura beaucoup plus d'une quinzaine d'années, bon nombre disparurent bien plus tôt. Comme si la France de Descartes, de Montesquieu et

d'Auguste Comte, dont le tempérament juridique plonge ses lointaines racines jusque dans la vieille tradition romaine, et qui excelle tant dans la théorie, se révélait impuissante dans la concrétisation durable. Nous pourrions nous comparer à un cuisinier de génie qui gâterait tous ses plats. A chaque fois, il change de recette, mais ça ne marche jamais.

George Washington, signant la Constitution des États-Unis, le 17 septembre 1787, à Philadelphie (Pennsylvanie)

Limitons notre réflexion au XXème siècle, qui débuta avec la Constitution de la IIIème République, rédigée sans zèle républicain ni ferveur démocratique, avec le seul souci de s'opposer au « *pouvoir personnel* », dans l'attente de l'instauration d'une monarchie parlementaire et conservatrice à l'anglaise. Si son apparence donnait l'illusion d'une séparation des pouvoirs, la réalité était différente. Par la grâce de l'alliance entre une bourgeoisie industrieuse et une aristocratie rurale qui, en se combattant ou en s'associant, réussirent à s'imposer comme classe politique dominante, la toute-puissance de la Chambre des députés ne connut pas de limite. La responsabilité devant l'Assemblée se transforma en soumission, et le gouvernement devint vulnérable. Et pourtant, dans l'immédiat après-guerre, le juridisme d'un Raymond Poincaré ou d'un Edouard Herriot interdit toute réforme constitutionnelle (en dehors de la crise Millerand, qui se résuma dans l'affirmation du libéralisme parlementaire). L'union sacrée d'abord, puis la victoire, avaient beau avoir construit la légitimité nationale de la République, la consécration du régime fut contemporaine de sa décadence.

Poincaré

Herriot

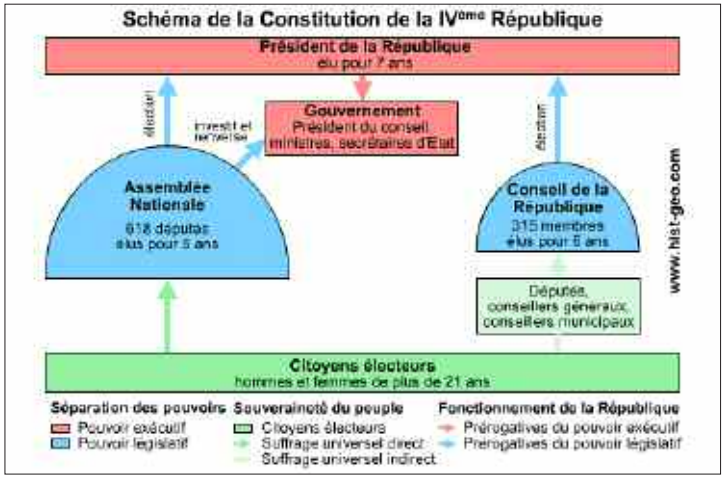
C'est en 1933 qu'apparurent les premiers doutes sur la capacité politique de la IIIème. Face aux menaces d'un régime sanguinaire et criminel, la France s'avéra exsangue : divisée à l'intérieur, candide à l'extérieur. La crise internationale s'avivant, le cadre juridique traditionnel éclata.

Gaston Doumergue

Imposé suite aux événements du 6 février, le gouvernement d'autorité de droite, que dirigeait un non-parlementaire, Gaston Doumergue, abolit pratiquement le régime parlementaire en lui substituant celui des décrets-lois. Et selon le vieux rythme instauré en France depuis 1780, à cette réaction de type monarchique succéda une contre-réaction de type révolutionnaire (quoique affectant de respecter la lettre de la Constitution) : ce fut le Front Populaire. Et le régime ne réussit, non sans avoir frôlé la modification constitutionnelle (projet de réforme Doumergue, annonce de réforme Blum) qu'à sauver les apparences jusqu'en 1939.

Charles Maurras

L'année 1940 ouvrit une nouvelle crise institutionnelle d'une ampleur telle que, cette fois, la tendance monarchiste installa un roi sur le trône de Vichy, sous les acclamations de Charles Maurras. Que la dictature se soit contentée du mot « *Etat* » pour la définir montre d'ailleurs qu'elle savait qu'on n'abolit pas aisément la foi républicaine française, aussi tenace depuis 1789 qu'avait été solide, auparavant, la foi monarchique française.



En 1944, une fois de plus, le changement politique se trouva brutalement réalisé. Au pouvoir du vieux maréchal se substitua un pouvoir révolutionnaire effectif qui permit aux socialistes et aux communistes de gouverner de concert – à condition que ces derniers se rallient tacitement au régime de type parlementaire. En trois ans, la France usa trois Constitutions (insurrectionnelle avec un gouvernement provisoire, d'Assemblée unique, puis parlementaire à deux assemblées). Et au final la IVème, dont l'ambition était de corriger les insuffisances qui s'étaient révélées avant la guerre, aggrava les travers de la IIIème dans ses mécanismes et donc ses défauts.

Ce régime, dépourvu d'exécutif stable, fut encore dominé par la toute-puissance, c'est-à-dire l'impuissance, d'une Assemblée divisée. Les coalitions de formations politiques assez habiles pour imposer leurs hommes ne furent pas assez fortes pour être responsables. La défaite militaire en Indochine, bientôt suivie d'un enlisement militaire en Algérie, acheva la décomposition du régime. Le gouvernement ne put imposer la victoire par les armes, ni négocier avec les rebelles. Il fut emporté en 1958 par ce qui ressembla à un coup d'Etat. Les dieux de la politique aiment l'ironie : les conditions de majorité qui eussent permis à la IVème République de s'épanouir se réalisèrent autour de son cercueil. Et c'est au nom de la lutte contre les partis que le corps électoral donna par référendum leur légitimité aux nouvelles institutions.

Que conclure de ce rapide survol ? Que notre tradition constitutionnaliste n'est pas vivante à l'anglaise, mais hésitante et sujette à des chocs qui la font évoluer. Ce jeu cahotant n'a jamais permis aux pouvoirs d'inscrire leur action dans le long terme, mais les a contraints, bien au contraire, à multiplier gouvernements provisoires et réformes institutionnelles. Il fallait qu'un problème atteigne

un grave degré d'acuité pour entraîner une décision constitutionnelle notable. En réalité, comme l'a écrit Olivier Duhamel, ce n'étaient pas les gouvernements, en France, qui posaient problème, mais les problèmes qui imposaient les gouvernements…

Un tel rappel permet aussi de mesurer l'importance de la mutation constitutionnelle silencieusement à l'œuvre sous nos yeux depuis 15 ans. Antérieurement, il fallait changer de Constitution pour changer de régime, désormais le régime peut évoluer sans modification de Constitution. La Vème ne peut se résumer par son numéro d'ordre, elle a été également gaullienne, pompidolienne, giscardienne, mitterrandienne – comme elle est aujourd'hui chiraquienne. Durant chacune de ces périodes, la politique se décompose en séquences organisées autour de changements de style dans l'action, sous la pression des événements. Car une Constitution, aussi parfaite soit-elle, n'est qu'un texte. C'est la pratique et l'usage qui éprouvent sa valeur et lui donnent son âme.

Il faut aussi souligner que la France n'est jamais satisfaite de ses institutions, car personne ne soutient qu'elle n'en change que pour le plaisir. Depuis plus de deux siècles, par un étonnant juridisme, nous faisons, défaisons et refaisons les Constitutions comme si elles étaient le remède aux maux politiques.

Enfin, il ne faut pas se laisser impressionner par les proclamations constituantes selon lesquelles

Les neuf juges de la Cour suprême des États-Unis

chaque nouveau régime prendrait le contre-pied de celui qui l'a précédé. Ce serait méconnaître les continuités les plus coriaces qui survivent aux ruptures et déjouent les ambitions rénovatrices. Sans être un palimpseste, chaque charte n'est pas pour autant une révolution, l'imitation sous forme d'alluvions se manifestant en particulier en matière de libertés publiques ou de culture politique.

Alors faut-il changer de République et en fonder une sixième ? A l'évidence, des aspects de nos institutions peuvent être améliorés. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne le Parlement, celui-ci connaissant une crise aiguë. Historiquement, trois grandes révolutions ont déterminé ses trois fonctions essentielles. En 1688, en Angleterre, est institutionnalisé le premier contrôle du pouvoir royal par le Parlement. En 1776, en Amérique, le principe de représentation et de délibération est posé. En 1789, en France, le Parlement devient souverain, parce qu'il représente la Nation et détient, seul, le pouvoir de faire la loi – expression de la volonté générale. Aujourd'hui ces trois fonctions sont malmenées. Celle de contrôle est obérée par l'affermissement du pouvoir exécutif, celle de représentation dangereusement concurrencée par d'autres modes d'expression de la démocratie directe, et sa souveraineté, enfin, remise en cause par la construction européenne.

C'est le cas aussi des contre-pouvoirs, indispensables dans une démocratie moderne. Les Etats-Unis, ainsi, disposent de la Cour Suprême, véritable instance constitutionnelle dont l'apport à la vitalité démocratique nationale n'est plus à démontrer. Telle n'est pas encore la situation du Conseil constitutionnel, même s'il suit une dérive depuis la naissance du régime. Dans son sens premier, issu du vocabulaire maritime, une dérive marque l'écart que prend un navire par rapport à sa direction initiale. Il ne s'agit donc pas nécessairement d'un phénomène malheureux et, en l'espèce, le Conseil nous démontre que le mouvement initial d'une Constitution est toujours imprévisible. Conçu par de Gaulle comme un canon sur la tempe du Parlement, il s'est émancipé pour s'ériger en bastion du droit. Il est devenu l'un des pivots de notre Etat de droit, en s'impliquant dans le processus de production des normes et en s'érigeant comme protecteur des libertés publiques.

Indépendamment de la question de sa composition, il est possible de le renforcer en prévoyant qu'il soit obligatoirement consulté sur la comptabilité, avec la constitution des projets soumis à référendum à l'initiative du Président de la République dans le cadre de l'art. 11. On peut

aussi imaginer créer une Cour électorale pour le dégager (ainsi que les juridictions administratives) de lourdes procédures qui l'exposent facilement à la critique, le tout rejaillissant sur son autorité et son fonctionnement. Enfin et surtout, son rôle mériterait d'être encore élargi, car notre droit comporte une faille de taille : un citoyen peut être condamné au nom d'une loi inconstitutionnelle. Il est temps – Maurice Duverger l'avait avancé dès 1958 et, en 1972, une proposition de loi commune aux Républicains Indépendants, Socialistes et Communistes le proposait déjà – de permettre aux justiciables de défendre leurs droits constitutionnels devant les tribunaux français. La sécurité juridique y gagnerait et le juge constitutionnel prendrait ainsi de l'importance dans l'intérêt de tous.

C'est surtout la situation du Président de la République qui est insupportable. Le système d'irresponsabilité inhérent à la Vème République n'est plus admissible. Comment continuer à tolérer qu'il puisse y avoir dyarchie et renvoi sur le Premier ministre d'une responsabilité qui incombe au chef de l'Etat ?

Ces réformes nécessitent-elles de changer de République ? La IVème montre que l'on peut changer de Constitution sans changer de République. A l'inverse, l'évolution du régime italien indique que l'on peut changer de régime sans changer de Constitution. Si la loi fondamentale est toujours celle de 1947, son contenu et sa pratique ont évolué à un tel point que les fondateurs de cette Ière République ne la reconnaîtraient plus.

A cet égard, la Vème République a démontré, depuis 1958, qu'elle pouvait évoluer sans risquer l'aboulie. Conçue sous le signe de l'extraordinaire, notre Constitution baroque s'est révélée souple au point d'intégrer dix-neuf révisions. Elle le reste aujourd'hui. C'est la pratique politique et non le texte constitutionnel qui est déterminante. Comme l'écrivait Pierre Avril[8], « *la seule vérité des textes qui soit incontestable […] est celle de leur application* ».

Suffit-il de réviser la Constitution pour la changer ?

Notre histoire politique et constitutionnelle regorge malheureusement d'exemples où les révisions partielles ou totales de Constitution ont accouché d'un régime différent de celui projeté ou d'effets imprévus. La révision constitutionnelle, quelle que soit son ampleur, n'est jamais un expédient neutre, encore moins un acte bénin. Modifier le texte constitutionnel suppose que l'on y regarde à deux fois plutôt qu'une. Surtout lorsque les intentions initiales exprimées par les rédacteurs d'un projet constitutionnel conduisent à bouleverser le fonctionnement du système politique et institutionnel. C'est bien connu, mieux vaut prévenir que guérir. Cet adage s'applique aussi à l'activité constituante. Mais la prudence nécessaire ne doit pas paralyser les énergies et empêcher les réformes. Celles-ci sont devenues nécessaires, dès lors que l'on émet un diagnostic réservé voire franchement négatif sur notre organisation constitutionnelle. Les moyens d'y parvenir sont malgré tout nombreux et la révision constitutionnelle est l'un de ces moyens.

En presque cinquante ans d'existence, notre loi fondamentale a été amendée à dix-neuf reprises sans qu'elle ne « change » véritablement. En effet, ces modifications n'étaient que des adaptations à des exigences conjoncturelles, elles ne s'inscrivaient dans aucun projet constitutionnel global. Les trois quarts d'entre-elles se situent d'ailleurs dans le dernier quart du régime, c'est dire l'intensité de l'activité constituante ces dernières années au château de Versailles essentiellement (hormis le projet de réduction de la durée du mandat présidentiel).

Ainsi depuis 1990, il ne se passe plus deux ans sans amendement constitutionnel. Rappelons quelques-uns de ces changements : 1992 pour permettre la ratification du traité de Maastricht, 1993 sur la justice et le droit d'asile, 1995 sur la clarification du statut des parlementaires et l'extension des compétences du Parlement sans oublier l'élargissement de l'objet des référendums législatifs, 1997 pour autoriser le chef de l'Etat à ratifier le traité d'Amsterdam, 1999 sur la parité hommes-femmes, 2000 sur le quinquennat, 2003 sur la décentralisation, 2005 sur l'adaptation constitutionnelle nécessitée par le traité constitutionnel européen. En bonne logique, la suivante devrait intervenir en 2007 ! Mais cette fois-ci, il sera question peut-être d'une révision

8)- Avril Pierre, « L' Assemblée aujourd'hui », *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 5.

fondamentale dont la portée se fera ressentir sur le fonctionnement des institutions et la pratique du pouvoir. Car, il faut bien l'admettre, l'énumération faite à l'instant montre combien les révisions constitutionnelles n'ont pas pour effet de changer fondamentalement la Constitution, c'est-à-dire n'induisent pas une nouvelle donne des relations institutionnelles. La raison en est simple : ces modifications constitutionnelles sont principalement commandées par la conjoncture politique ou juridique (décisions du Conseil constitutionnel). Hormis le quinquennat, aucune avancée constitutionnelle n'exprime une vision constitutionnelle cohérente et pensée. Ces révisions sont des à-coups constitutionnels qui ne s'inscrivent pas dans un projet mûrement réfléchi sur le devenir constitutionnel français.

Si les modifications constitutionnelles, modestes dans leur portée, ne changent pas la Constitution (même si les adaptations aux évolutions de l'Union européenne emportent des effets durables et concrets), tel n'a pas toujours été le cas. Il est des situations où changer la Constitution impose de toucher à la Loi fondamentale.

Changer la Constitution n'est alors pas simplement une question technique liée à des considérations immédiates. Les dirigeants politiques peuvent avoir l'intention de modifier en profondeur les intentions initiales des « *pères* » fondateurs. A cet égard, la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962 relative à l'élection directe du président de la République par les citoyens constitue une référence de premier ordre. Elle marque un nouveau cap pour le régime de la Ve République. Il est acquis, en effet, depuis ce changement approuvé par une majorité de nos concitoyens, que la prééminence présidentielle dans nos institutions y puise l'essentiel de sa vitalité. Le droit a entériné une situation de fait que chacun, à l'époque, pouvait observer. Autre époque, autre révision décisive : la possibilité reconnue en octobre 1974 à soixante députés ou soixante sénateurs de déférer devant le Conseil constitutionnel une loi parlementaire ordinaire. L'harmonie politique sincère ou de façade au sein du couple exécutif, soutenu par une majorité législative stable déplaça peu après les débuts du régime la question des freins et contrepoids sur le terrain des relations entre la majorité et l'opposition parlementaires. Même si l'intention première des auteurs du projet constitutionnel de 1974 fut d'empêcher l'application du programme commun de la gauche, la nouvelle rédaction donnée à l'article 61 de notre charte constitutionnelle allait bouleverser en profondeur le paysage politique en conférant des droits à l'opposition et surtout en permettant au juge du Palais Montpensier de réguler les alternances, et donc de stabiliser les institutions. Enfin, la consécration du quinquennat entre dans ces révisions de première classe. Il est évident qu'elle influe considérablement non seulement sur le temps politique mais encore redéfinit la stratégie des prétendants à l'exercice de la fonction suprême, tout en renforçant l'autorité présidentielle.

Affiche pour le référendum sur l'élection du président de la République au suffrage universel (octobre 1962)

Ces révisions constitutionnelles ont un point commun : constituer la condition du changement. Changer fondamentalement l'esprit et la pratique des institutions suppose par conséquent un minimum d'intervention sur la Charte fondamentale. Toute la question est de savoir s'il convient d'en modifier quelques dispositions fondamentales ou de procéder à une refonte complète de la copie modifiée du texte de 1958. Faut-il changer la République ou de République ? Faut-il changer de régime politique ou le régime politique ? Il est bon de rappeler dès à présent que les changements constitutionnels n'aboutissent pas toujours au résultat souhaité et que par le jeu de conventions, une Constitution peut changer fondamentalement.

En effet, modifier la Constitution peut constituer une étape mais non l'aboutissement d'une réforme. Celle-ci doit souvent sa réussite à

1997 - Séance du Conseil constitutionnel. De gauche à droite : M. Jean CABANNES, M. Georges ABADIE, M. Michel AMELLER, M. Alain LANCELOT, M. Yves GUENA.

la réunion de circonstances favorables. Reprenons l'exemple de la réforme de 1962 accusée de beaucoup de maux aujourd'hui. Lorsque l'on y regarde de plus près, on identifie rapidement la cause des effets induits de cette révision : la concordance des majorités parlementaires et présidentielles. Retirons au chef de l'Etat son soutien parlementaire et il se retrouve dans une situation peu enviable, si ce n'est celle de troubler négativement le jeu politique. Les cohabitations en ont fait la démonstration. Mais, en posant un regard positif sur ces périodes difficiles, on relève que les procédures tant dénoncées du parlementarisme rationalisé sont mises en œuvre avec responsabilité. Le « *49.3* » est resté au placard des armes gouvernementales lorsque Lionel Jospin dirigeait le gouvernement. Autre exemple : la parité hommes/femmes pour l'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives. Cette prescription constitutionnelle dont l'objectif est tout à la fois légitime et ambitieux dépend beaucoup du comportement des formations politiques lorsque leurs candidats affrontent le suffrage universel direct dans un scrutin uninominal, voire le suffrage universel indirect dans un scrutin de liste (voir les dernières sénatoriales). De tout cela, il résulte que les institutions politiques taillées pour de Gaulle mais si bien portées par ses successeurs ressemblent à des devancières : elles dépendent très largement des interprétations qu'en donnent ses destinataires et ses utilisateurs (gouvernement, Parlement et juges suprêmes).

En 1946, les Constituants avaient mis en place un système parlementaire rationalisé. Ce sont les acteurs qui ont contourné les prescriptions constitutionnelles, aidés en cela par les conséquences du scrutin à la représentation proportionnelle. En 1958, les Constituants avaient radicalement rejeté le contrôle de constitutionnalité des lois sur les fondements des textes fondamentaux de 1789 et de 1946. Le Conseil constitutionnel en a décidé autrement en 1971. Des pratiques ont profondément modifié la nature du régime ; par exemple la responsabilité non écrite du Premier ministre devant le chef de l'Etat (régime parlementaire dualiste), l'appropriation par le Président d'une partie du pouvoir réglementaire ou encore l'effacement des élus de la nation par le non respect du vote personnel pendant des décennies (art. 27 de la Constitution) dont, pourtant, Michel Debré avait souligné l'importance lors des travaux préparatoire de la Constitution. On y ajoutera aussi la fin du sentiment de responsabilité des Présidents de la République depuis le départ du général de Gaulle. Perdre un référendum, subir un cuisant revers à la suite d'une dissolution ou la victoire écrasante des adversaires

Le siège du Conseil constitutionnel à Paris

politiques aux législatives n'emportent plus aucune conséquence sur le mandat présidentiel. Dans le même ordre d'esprit, il doit être tenu compte de la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire. Comment nier par exemple l'impact de la Cour de cassation sur le statut du chef de l'Etat ? C'est sa jurisprudence qui a motivé un projet de loi constitutionnelle dont on attend toujours qu'il soit inscrit à l'ordre du jour d'une des deux Assemblées…

Montesquieu

Qu'on se le dise, une « *bonne* » Constitution sur le papier peut s'avérer finalement un désastre constitutionnel une fois appliquée. Une Constitution qui ne donne pas, au contraire, pleinement satisfaction peut évoluer favorablement pour peu que les dispositions litigieuses soient modifiées et que des conventions s'établissent entre les acteurs sur la pratique du pouvoir politique. La révision est nécessaire. La révolution est incertaine voire dangereuse, même présentée sous forme d'un « *New Deal Constitutionnel* »[9].

Aujourd'hui, l'une des priorités est de restaurer la confiance des citoyens dans leur système politique. Pour ce faire, la clarté du jeu institutionnel et l'établissement d'un système de responsabilité simple et efficace en sont les conditions. Le gouvernement gouverne avec l'appui d'une majorité parlementaire stable. Pour aller en ce sens, les compétences présidentielles doivent être rognées, ses pouvoirs propres limités et, pour ceux qui lui resteraient (message aux Assemblées, saisine du Conseil constitutionnel), strictement encadrés. Il faut faire du chef de l'Etat, non un arbitre-capitaine, en mesure de maîtriser le jeu politique, mais un ultime recours en cas de dysfonctionnement des institutions. Pour y parvenir, point n'est besoin de changer de Constitution. Il suffit d'amender quelques dispositions constitutionnelles névralgiques en prenant garde de laisser aux acteurs politiques la faculté, par leurs interprétations concordantes, d'en fixer les contours précis.

Faut-il équilibrer les pouvoirs ?

Tout régime politique repose sur le principe de la séparation des pouvoirs. Cette dernière expression renvoie en réalité à une certaine forme d'équilibre entre les puissances législatives et exécutives. Mais le terme d'équilibre est trompeur. Cette particularité n'est pas propre à l'organisation des pouvoirs politiques. En droit budgétaire, un article de la loi de finances arrête l'équilibre économique et financier, équilibre qui, en fait, traduit souvent un solde négatif. La prudence est donc de mise lorsqu'on aborde la délicate question de l'équilibre des pouvoirs en matière constitutionnelle.

Si, en cette année 2005, la France honore la mémoire de Montesquieu à l'occasion du 250ème anniversaire de sa mort, oubliant un peu vite le bicentenaire de la naissance d'un autre « *grand* », Alexis de Tocqueville, nombreux sont ceux qui s'interrogent sur l'équilibre idéal des pouvoirs dont il conviendrait de doter la France.

En 1958, les Constituants avaient pour intention de rééquilibrer le jeu politique au profit de l'exécutif (mécanismes et procédures du parlementarisme rationalisé) en restaurant l'autorité présidentielle effacée depuis les débuts de la IIIème République (pouvoirs propres du chef de l'Etat au soutien de sa fonction d'arbitrage). Au final, l'apparition du fait majoritaire en 1962 alors même que le Président n'était pas encore élu au suffrage universel direct va perturber la donne initiale. Les potentialités de dérives de toute-puissance du Président de la République vont pouvoir alors

Alexis de Tocqueville

9)- Lang Jack, *Un nouveau régime politique pour la France*, Editions Odile Jacob, 2004, p. 131.

s'exprimer complètement. L'équilibre initial est rompu. Le déséquilibre au profit du Président devient une réalité.

Plus de quarante ans après, l'urgence constitutionnelle est au « *rééquilibrage* » et à la clarification des responsabilités. Ces justifications systématiquement avancées alimentent le phénomène français bien connu des cycles constitutionnels. Mais il y a fort à parier que cette entreprise de pondération débouchera, comme presque toutes les précédentes depuis 1789, sur une nouvelle forme de déséquilibre tant l'harmonie parfaite semble hors de portée.

La France s'est essayée à cette perfection avec la Constitution de l'an III. François Daunou, son inspirateur discret mais influent, rêvait d'un texte consacrant l'égale puissance de l'exécutif et du législatif et, au sein même de ce dernier, entre les deux Chambres. La domination d'un pouvoir sur un autre était impossible. L'exécutif exécutait les lois sans pouvoir réellement s'opposer aux initiatives du législatif dont l'une des branches proposait et l'autre décidait. Le résultat de cet agencement en 1795 fut l'incapacité pour les institutions de fonctionner conformément aux prescriptions constitutionnelles. La voie était tracée pour un coup de force.

Daunou Pierre Claude François

Ainsi il faut en conclure que l'équilibre pour l'équilibre est une absurdité. Le déséquilibre des pouvoirs est inévitable. Il ne saurait être condamné comme tel, ne serait-ce parce qu'il favorise la mise en place d'un régime de responsabilité des décideurs. En effet, comment établir une responsabilité clairement définie lorsque chaque puissance participe à égalité parfaite à l'élaboration d'une décision ?

L'équilibre des pouvoirs comme l'équilibre économique et financier pour nos lois de finances renvoie, par conséquent, à un solde négatif ou positif. Mais n'existe-t-il pas un système politique plus « *vertueux* » qu'un autre sur cet aspect ?
Il est fréquent de considérer le régime présidentiel comme respectant davantage l'équilibre des pouvoirs que le régime parlementaire.
Qu'en est-il réellement ?

Le régime présidentiel des Etats-Unis sur lequel on reviendra plus loin est régulièrement présenté comme un système offrant aux différents pouvoirs les moyens d'exister par le jeu d'une séparation des puissances bien agencée. Chaque pouvoir y détient une parcelle de la décision avec cette faculté d'empêcher le partenaire d'agir.
Le Président exécute les lois adoptées par les parlementaires. Mais il peut neutraliser un texte de loi en mettant en œuvre son droit de veto.
Le Congrès monopolise la fonction législative ; mais le Sénat peut s'opposer à la nomination des secrétaires d'Etat, hauts fonctionnaires fédéraux, juges fédéraux... Vu de l'extérieur, cette organisation présente des aspects bien étrangers à notre système constitutionnel et, plus largement, à notre culture politique. Imagine-t-on l'Assemblée nationale ou le Sénat auditionner une personnalité pressentie à une fonction de juge suprême ou d'ambassadeur ? Telle est la présentation du système équilibré américain. En réalité, le tableau ainsi présenté mérite un bon toilettage !

Rappelons qu'à l'origine les Pères de la Constitution de Philadelphie projetaient un système constitutionnel favorable au Congrès. Ils se méfiaient à juste titre du monarque anglais et des exécutifs de façon générale… Près de 220 ans plus tard, ils ne reconnaîtraient plus leur œuvre constituante ! Le Président occupe une place de premier choix sur la scène politique intérieure.
L'équilibre des pouvoirs tant voulu n'est plus, sauf à s'en tenir à des clichés et des généralités.
Peut-on parler d'équilibre des pouvoirs quand le Président gouverne largement avec l'appui des deux Assemblées et peut compter sur une majorité de gouverneurs ? Bien rare sont les cas où le Président américain rencontre des résistances…

En fait, le système présidentiel américain est un système déséquilibré au profit du chef de l'Etat. Ce ne fut pas toujours le cas. De nombreux facteurs internes (choix des électeurs) et extérieurs (puissance américaine) ont concouru à cette situation. Un argument continuellement avancé pour tempérer ce déséquilibre est de mettre en avant le partage de compétences entre le Sénat et

le Président dans la nomination des responsables fédéraux. La Constitution de 1787 est limpide sur ce point. Mais concrètement, le chef de la Maison-Blanche impose toujours ses choix, éventuellement après d'âpres négociations. L'équilibre peut n'être que de façade. Il dépend en réalité des rapports de forces politiques. Les sénateurs peuvent bien refuser la nomination d'un juge, d'un ambassadeur, le Président a, lui, la faculté de passer outre cette obstruction ou cet empêchement.
Pour ce faire, il profite des vacances parlementaires pour procéder à la nomination de la personne non confirmée par le Sénat.
L'affaire récente de la nomination de John Bolton comme ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU, illustre à point nommé notre propos. Seule consolation pour les sénateurs ainsi contournés, le décret présidentiel d'août 2005 n'est valable que pour la durée restante de législature soit en jusqu'au mois de janvier 2007.

Il faut donc se garder de tout enchantement lorsque l'on analyse le système présidentiel américain. L'équilibre par la négociation et la persuasion atteint rapidement ses limites. L'observation incite donc à la prudence.

Parallèlement, quid du régime parlementaire ? Il a toujours été un régime d'équilibre des pouvoirs particuliers reposant sur deux piliers : le droit de dissolution et la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement.
Plus prosaïquement, il est un régime de destruction mutuelle des pouvoirs, basé sur l'équilibre de la peur. Le seul souci, c'est qu'aujourd'hui, par le jeu des modes de scrutin, ces deux piliers ont perdu une grande partie de leur efficacité. En partie seulement, car l'histoire récente de l'Allemagne montre que ces mécanismes fonctionnent mais pas dans les conditions prévues initialement.

Il reste que l'équilibre dans les régimes parlementaires européens actuels tourne également à l'avantage des exécutifs même si tous ne connaissent pas pour autant de remise en cause des institutions comme en France.
La construction européenne n'est d'ailleurs pas pour rien dans cette tendance lourde.

Il résulte de ces considérations que la recherche d'un certain équilibre est une nécessité. Mais l'équilibre dont il s'agit n'est peut-être pas celui auquel on pense immédiatement.
Il n'est pas question d'équilibrer les pouvoirs exécutif et législatif. Ce serait méconnaître les impératifs de la politique moderne et de l'efficacité de l'action publique qui commandent un système favorable à l'exécutif. Il s'agit plutôt de rechercher un équilibre entre les différentes forces politiques (majorité-opposition) qui permettrait d'enclencher une logique de contrôle des actes et des politiques publiques. Bref d'instituer comme pierre angulaire de notre future organisation constitutionnelle le principe du « *décideur-responsable* ».

Existe-t-il un modèle européen ?

Longtemps, notre connaissance des régimes politiques des autres Etats européens se limita à celui de la Grande-Bretagne, parce qu'il était considéré comme l'archétype du système fondé sur des règles constitutionnelles coutumières, éloigné des logiques juridiques de notre propre organisation. Pour fâcheuse qu'elle soit, la relative indifférence à l'égard des autres pays pouvait cependant s'expliquer. A la fin des années 50, l'Allemagne et l'Italie sortaient d'une période de dictature sans avoir connu de véritable démocratie (malgré la République de Weimar pour l'une et, pour l'autre, le quart de siècle précédant le fascisme). Leurs institutions n'étaient donc pas censées fournir beaucoup d'enseignements constitutionnels à un pays qui avait connu au moins quinze Constitutions.

Pour leur part, les pays du Benelux (Belgique, Pays-Bas, Luxembourg) constituaient bien des démocraties, mais régies par des monarques constitutionnels. Ajoutera-t-on que, considérés avec une condescendance absurde comme de « *petits Etats* », ils ne suscitaient guère de curiosité intellectuelle ? Quant aux autres pays européens occidentaux, qui allaient rejoindre l'Union ultérieurement, ou bien eux aussi avaient connu la dictature (Espagne, Portugal, Grèce), ou bien leur situation géographique « *excentrée* » et leur taille réduite (Irlande, Danemark) contribuaient à limiter l'intérêt qui leur était porté.

Cette situation à tous égards désolante est révolue. Chacun a bien compris que la confrontation avec d'autres expériences pouvait être utile pour relativiser nos difficultés institutionnelles, au point même que d'aucuns, dénonçant « *l'anomalie en Europe que constitue la V*ème *République* », réclament une rupture avec le « *splendide* » isolement français.

De fait, aucun Etat européen ne relève du régime présidentiel, et tous se rattachent à un même type d'institutions politiques : le régime parlementaire, fondé sur des principes tels que la séparation des pouvoirs et la représentation populaire par un Parlement. Mais sont-ils pour autant identiques ? Certes non, tous ayant inventé des variantes qui font la joie des amateurs de typologie. En effet, non seulement il n'existe pas de modèle parlementaire européen stricto sensu, mais en outre les systèmes en application ne sont ni immuables, – car leurs traits essentiels ont évolué avec le temps –, ni permanents, puisqu'ils ont connu de longues parenthèses liées aux révolutions et aux guerres.

Pour autant, une fois précisé que les comparaisons sont donc risquées, surtout dans un exercice rapide, il est possible de dresser à grands traits un inventaire des similitudes et des différences qui caractérisent ces régimes.

Ainsi, d'abord, est-il aisé de distinguer les Etats à régime de parlementarisme moniste[10], qu'ils soient monarchiques ou républicains (cas de la

Juan Carlos

Grèce, de l'Italie, de l'Allemagne ou de la Belgique), et les Etats à régime de parlementarisme dualiste[11] (cas de l'Autriche, de l'Islande, de l'Irlande, de la Finlande ou du Portugal).

Dans le premier système, le chef de l'Etat, irresponsable, n'a guère les moyens d'intervenir dans la vie politique, même si son processus de désignation (suffrage universel) lui procure une légitimité particulière. Et quand même il désirerait exercer ses prérogatives formelles, son seul véritable pouvoir consiste à nommer le chef du gouvernement. Ponctuellement, cependant, en fonction des aléas de la vie politique interne, il peut recouvrer une réelle magistrature d'influence. Ce fut le cas par exemple du roi Juan Carlos lors la tentative de coup d'Etat de 1978, ou de Sandro Pertini dans l'Italie des années 1980.

Sandro Pertini: 1896-1990

Le second système, pour sa part, conserve l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, mais celle-ci n'a le plus souvent aucun effet pratique. En Irlande et en Islande, par exemple, le Président de la République ne détient aucun pouvoir propre. Il est vrai que les partis politiques n'ont pas vraiment essayé de valoriser la fonction, puisque les candidats à l'élection présidentielle ne sont jamais les leaders de leur camp et, de surcroît, il n'y a pas d'élection si un seul candidat est en lice. La démonstration est aussi simple en Autriche, où la Constitution du 1er octobre 1920 confie des pouvoirs théoriquement importants au chef de l'Etat, mais dont la coutume veut qu'il n'en fasse pas usage.

De même, au regard de la pratique actuelle des Etats européens, deux catégories se dégagent : les Etats parlementaristes, où le gouvernement, dépourvu d'un leader incontesté, résulte d'une coalition désignée par les électeurs (cas de la Belgique, des Pays-Bas, de la Pologne, de la Bulgarie ou du Danemark) et les Etats « *primo-ministérialistes* », où une majorité stable gouverne, dirigée par son chef (cas de l'Espagne, de la Grèce, de l'Allemagne, du Royaume Uni, du Portugal). Toutefois, indépendamment de ces différences institutionnelles, une constatation s'impose avec force : le caractère central et quasi-universel de la fonction gouvernante assumée par le chef du gouvernement (Premier ministre ici, président du Conseil des ministres là, chancelier ailleurs).

On peut encore souligner des dissemblances sur le plan législatif. Ainsi certains Etats pratiquent-ils le monocaméralisme (Suède, Luxembourg,

10)- Phase de l'évolution du régime parlementaire qui voit l'effacement du chef de l'Etat au profit du gouvernement, émanation de la majorité parlementaire.

11)- Phase de l'évolution du régime parlementaire au cours de laquelle le gouvernement est responsable à la fois devant le parlement et le chef de l'Etat.

Danemark, Norvège, Portugal, Grèce, Irlande, Islande, Chypre, Estonie, Finlande, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte), quand d'autres ont conservé le bicaméralisme (Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Espagne, République Tchèque, Irlande, Pays-Bas, Pologne). Il est vrai que pour les Etats fédéraux, l'existence d'une Chambre haute est une obligation. En revanche, la Chambre basse joue partout un rôle central, l'Italie restant le dernier pays à connaître un bicaméralisme égalitaire.

La durée des mandats n'est pas non plus uniforme, même si les différences ne s'avèrent pas substantielles. En Espagne, en Allemagne, en Autriche, en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Grèce, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et en Norvège, les députés sont élus pour quatre années, pour cinq en France, en Italie, en Irlande, à Chypre, à Malte et au Luxembourg.

Par contre, dans tous les Etats, le déclin du Parlement national est sans conteste, non seulement dans le domaine budgétaire, mais aussi en ce qui concerne l'ensemble de ses attributions législatives. De Berlin à Madrid, d'Oslo à Londres, d'Athènes à Bratislava, les pouvoirs et prérogatives des élus du peuple ont diminué comme peau de chagrin. Cet affaissement n'est d'ailleurs pas imputable au fonctionnement interne des institutions, qui sont mieux organisées et disposent de davantage de ressources que précédemment, mais à trois phénomènes extérieurs qui ont privé les parlements de leur indépendance et de leurs attributions de contrôle.

La chambre des communes

Tout d'abord le renforcement de partis politiques disciplinés, qui fixent le programme législatif et imposent aux parlementaires de voter selon la ligne du parti. Rarissimes sont les débats dont on ne peut prévoir à la voix près le détail des votes qui les sanctionneront. Ensuite l'explosion des dépenses publiques, qui s'est accompagnée d'un recul des dépenses consacrées à l'administration et à la sécurité au profit de celles liées aux prestations sociales et aux garanties de ressources. Enfin le renforcement des groupes d'intérêts et des dispositifs politiques corporatistes.

Ces évolutions réduisent de nombreux parlements au statut de clubs de débats, qui jouissent d'une grande liberté pour délibérer mais n'en ont guère lorsqu'il s'agit de prendre des décisions. Un peu partout, la seule marge dont disposent les élus pour exprimer leur indépendance réside dans les propositions de lois d'initiative parlementaire auxquelles le gouvernement ne prête que peu d'intérêt. Certaines Chambres ne sont plus que des antichambres, la plupart de ses membres se trouvant réduits au rôle de gardiens de la fidélité des suffrages… On a ainsi pu entendre le speaker des Communes qualifier sa Chambre de « *Parlement de la frustration* ». Ce ne sont plus vers les Assemblées que se tournent les inquiets. Les réponses, partielles et partiales, viennent des lobbies pour les plus forts, des manifestations massives et tonitruantes pour les plus faibles.

Parallèlement, au fil du temps, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire ont pris dans tous les pays beaucoup d'ampleur et de vigueur. En principe, l'exécutif tire son autorité ainsi que son autonomie du pouvoir législatif prééminent et souverain parce qu'issu du suffrage populaire. Il en est de même pour le pouvoir judiciaire, détaché du premier et du second, chacun étant indépendant dans sa sphère et, toujours en principe, n'empiétant pas sur les autres. En pratique, le gouvernement chapeaute l'édifice, et graduellement le judiciaire en est venu à exécuter des tâches que les Parlements ne peuvent ou ne veulent plus assumer.

Mais si la force de l'exécutif n'est pas contestable, son attribution diffère suivant les pays. Là où des partis dominants peuvent imposer

la constitution de coalitions fortes, dominées par eux, les mécanismes constitutionnels sont appliqués dans le sens de la stabilité gouvernementale. Que les rapports de force changent (comme par exemple en Suède de 1991 à 1994 lors du remplacement du Parti social-démocrate, longtemps dominant, par une coalition de partis bourgeois) et les règles écrites ou coutumières ne pèsent plus guère.

Des différences se révèlent encore perceptibles dans le domaine du contrôle de la constitutionnalité. Contrairement à l'approche américaine, la culture européenne repose sur un contrôle centralisé, exercé par un organe unique et spécialisé, et ayant lieu a priori, c'est-à-dire avant que le texte de loi contesté n'ait été promulgué. Ce contrôle revêt un caractère abstrait, dans la mesure où la juridiction est amenée à statuer par voie d'action dirigée contre la loi, en dehors de tout autre litige. Mais certaines déclinaisons nationales cumulent deux modes de contrôle (par voie d'exception et par voie d'action), tout en le confiant à une juridiction spécialisée : Tribunal constitutionnel (Allemagne, Espagne, Portugal), Cour constitutionnelle (Italie, Autriche), Cour d'arbitrage (Belgique)…

Au total, si tous les pays européens baignent dans une même ambiance, on ne peut pour autant parler d'un modèle commun qu'en forçant le trait, tant, paradoxalement, les régimes parlementaires, dans la pratique, sont devenus les pires ennemis du Parlement. En effet, au-delà des procédés d'ingénierie constitutionnelle mis en place par tous les Etats, le chef de l'exécutif, *in fine,* est en même temps celui de la majorité. Dès lors, celle-ci ne dispose que d'une marge de manœuvre extrêmement restreinte, et qui ne peut qu'encore se réduire. Alors que le gouvernement est censé émaner de la Chambre et lui rendre des comptes, ce sont au contraire des rapports quasi hiérarchiques qui tendent à s'installer entre celui-ci et la majorité, et une uniformité de vues et d'expressions en constitue le pendant. Il en résulte parallèlement un rapport manichéen, confinant parfois à la caricature, entre majorité et opposition, – des réflexes quasi pavloviens l'emportant sur la réalité d'un débat qui devient convenu et trop aisément prévisible.

Quel système constitutionnel retenir : présidentiel ou parlementaire ?

Pour atteindre ce que Montesquieu appelait *« le gouvernement modéré »*, les démocraties libérales tentent depuis leur apparition à limiter le pouvoir en le divisant. Au fil des expériences, une classification académique des régimes s'est installée. Sa connaissance dans le débat constitutionnel française est précieuse même si les greffes ne sont jamais garanties, d'où qu'elles viennent.

Le régime présidentiel, par la puissance d'égarement qui s'y rattache, est le plus mal compris. Sans doute doit-on pour l'essentiel à un

Walter Bagehot

auteur britannique, Walter Bagehot, les ambiguïtés dans sa compréhension. En effet, vraisemblablement impressionné par la personnalité de George Washington, c'est lui qui, le premier, utilisa le terme de « *régime présidentiel* » quand les treize colonies qui devinrent les Etats-Unis adoptèrent leur Constitution le 14 mai 1787 à Philadelphie, construisant de fait la base de leur régime politique. Ce texte, il est vrai, réussissait à concilier le respect de la volonté populaire, la liberté des individus et des Etats, l'autorité comme l'efficacité de l'exécutif. Il fut alors improprement interprété comme la consécration de la prééminence du Président.

De fait, il est aujourd'hui décrit dans les manuels de droit comme un régime de séparation stricte des pouvoirs, poussant à une forte spécialisation des puissances exécutive et législative. Au-delà de ces banalités qui correspondent bien peu à la réalité (le Président détient un pouvoir d'initiative législative de fait et en droit peut s'opposer à une loi ; le Congrès – le Sénat plus précisément – s'immisce dans le fonctionnement de l'Etat fédéral à travers ses prérogatives l'associant à la nomination des hauts responsables fédéraux), le régime américain est le seul qui fonctionne convenablement.

En effet, si bien des pays copièrent le texte

Les pères fondateurs

élaboré par les « *pères fondateurs* », les résultats furent peu concluants, même en se limitant aux changements constitutionnels intervenus depuis dix ans. Ainsi, par exemple, en Amérique latine, en Bolivie, en Argentine ou au Brésil, les Constitutions prévoient bien des séparations rigides. Mais dans ces pays, les pouvoirs n'arrivent pas réellement à se protéger des abus de l'autre et les régimes de ce type finissent par servir une cause personnelle davantage que celle des peuples. De même en Europe de l'Est, des expériences sont encore en cours mais, pour certaines, elles semblent glisser vers l'autoritarisme le plus classique à l'image de la Russie.

Et pourtant, en France, le régime présidentiel a toujours eu un écho favorable, hier comme aujourd'hui. A la Révolution, on en parlait déjà. 1791 fut un premier essai de séparation stricte des pouvoirs. Issue d'une longue discussion au sein d'un comité de Constitution à partir du 10 septembre 1789, la Constitution du 14 septembre 1791 ne resta en vigueur que jusqu'au vote de celle du 24 juin 1793. Son titre III, article 4 en précisait la nature *« le gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres »*. Ce régime prenait ainsi son inspiration outre-Atlantique et instituait une séparation quasi absolue entre les pouvoirs législatifs et exécutifs. Le roi ne pouvait dissoudre le corps législatif, assemblée unique. Mais deux événements vinrent démontrer que le monarque ne disposait que d'un pouvoir exécutif limité à sa simple interprétation étymologique, c'est-à-dire d'exécution de la loi. Ce fut d'abord, le 10 mars 1791, le vote d'un décret d'accusation par l'Assemblée nationale contre le ministre des affaires étrangères qui contraint Louis XVI non seulement à le renvoyer mais à remplacer l'ensemble du gouvernement qu'il avait pourtant nommé par des Girondins. La responsabilité politique des ministres devant le roi et seulement devant lui était ainsi bafouée dans les faits. De même alors qu'il fit usage, certes répété au point qu'il y gagna le surnom de « *monsieur veto* », du droit de veto que la Constitution lui reconnaissait pourtant, le monarque fut suspendu de ses fonctions. Notre première tentative fut donc un échec.

La « *Constitution de la peur* », celle du 22 août 1795 (5 fructidor An III) fut la seconde tentative française de séparation rigide. Elle ne connut pas davantage de succès. Pour la première fois, le pouvoir législatif était réparti entre deux Chambres et le pouvoir exécutif était attribué à un directoire de cinq membres. A titre d'exemple du strict isolement des deux pouvoirs, le texte prévoyait la création de « *messagers d'Etat* ». Les Conseils (des Cinq-Cents et des Anciens) se convoquaient et s'ajournaient eux-mêmes, ils ne pouvaient être dissous. En parallèle, les directeurs étaient élus pour cinq ans par le corps législatif afin de réduire leur légitimité. Ils étaient proposés sur une liste élaborée par le Conseil des Cinq-Cents mais c'était le Conseil des Anciens qui procédait à ultime décision. Ils n'étaient pas responsables devant lui, ni rééligibles avant un délai de cinq ans. Chaque directeur assurait la présidence des réunions gouvernementales à tour de rôle pendant trois mois. Les décisions se prenaient à la majorité des membres. Mais les mécanismes de régulation entre les pouvoirs s'avérèrent tellement complexes que les organes, faute de collaborer finirent par se combattre, générant un véritable immobilisme.

La constitution du 5 Fructidor An III 22 août 1795

Enfin en 1848, dernier essai en date sous la IIème République, le Président était pour la première fois élu au suffrage dit « *universel* » mais, dans les faits, réservé aux hommes. A nouveau, la Constitution américaine servit de modèle et le texte se réclamait d'une conception quasi absolutiste du principe de la séparation des pouvoirs, ceux-ci tirant politiquement leur légitimité du vote des citoyens. Mais une nouvelle fois, le texte plein de contradictions dressa le pouvoir exécutif contre le pouvoir législatif également puissants. Et l'échec fut à nouveau au rendez vous.

Les trois tentatives débouchèrent donc sur trois régimes autoritaires, sans règles. Comment, dans ces conditions et sachant les impasses répétées de ces régimes, expliquer la popularité du système présidentiel ?

Cela a été dit précédemment, il apparaît à beaucoup comme la condition d'un système de gouvernement clair et simple dans son fonctionnement. Les décideurs publics sont responsables de leurs actes. Le système n'est absolument pas rétif aux procédures de contrôle et à l'établissement des responsabilités. Par-dessus tout, l'impossible dissolution des Assemblées et la mise en cause de la responsabilité présidentielle stabilise le régime. Bref, voilà un régime qui combine stabilité et efficacité.

Cependant outre ce qui a déjà été dit sur la réalité de l'équilibre des pouvoirs aux Etats-Unis, il est utile de rappeler que la stabilité du système constitutionnel tient à des facteurs extérieurs à l'ingénierie constitutionnelle. Parmi ceux-ci, l'absence de partis et de formations politiques structurées, cohérentes idéologiquement. Il y a souvent moins de différence entre deux adversaires politiques d'un même Etat qu'entre deux membres d'un même parti mais situés pour l'un dans un Etat du Nord et pour l'autre dans un Etat du Sud. Les lignes politiques épousent même, et de plus en plus clairement, les différences existantes entre populations urbaines et rurales.

Autre facteur essentiel : la structure fédérale de l'Etat. Le pouvoir politique et économique ne relève pas d'un monopole des élites de Washington. Le système est ouvert, décentré. L'Etat fédéral est un des éléments de la chaîne de la décision publique, non l'unique intervenant. Les Etats fédérés exercent une réelle influence dans la vie quotidienne des citoyens américains. N'oublions jamais que la légitimité présidentielle relève des Etats. Le Président n'est pas élu au suffrage universel direct. Il doit être désigné par une majorité de grands électeurs élus dans le cadre des Etats. Il peut ne pas obtenir la majorité des suffrages des citoyens pour autant (Bush en 2000). Son action est par ailleurs examinée avec attention par le Sénat, assemblée représentant les Etats.

Enfin, ultime facteur évoqué dans ces lignes : la place de la Cour suprême. Les juges suprêmes aux Etats-Unis sont connus pour l'influence de leurs décisions sur les grands sujets de société : peine capitale, avortement, égalité raciale… L'on sait moins que ces mêmes juges, nommés par le Président américain avec l'aval du Sénat, façonnent le fédéralisme américain. C'est ainsi que la montée en puissance des organes fédéraux et particulièrement du Président est très directement la conséquence des prises de position de la Cour suprême américaine à partir du milieu du XIXème siècle. Après avoir sérieusement renforcé les pouvoirs du Congrès, à partir de 1938, elle s'est montrée favorable au renforcement des compétences du Président. Par la suite, dans le milieu des années 1980, elle a repris une démarche plus positive en direction du Congrès et depuis une dizaine d'année ce sont les Etats fédérés qui profitent de sa jurisprudence. Celle-ci pourrait entraîner des conséquences importantes à terme. Et le visage du régime présidentiel se modifierait, une fois encore.

Car il faut bien comprendre qu'entre les partisans français du modèle présidentiel au XIXème siècle et ceux d'aujourd'hui, les différences sont colossales. Jusqu'au tout début du siècle dernier, le système politique était très largement dominé par le jeu parlementaire. Tel n'est plus la situation aujourd'hui. Hier les partisans du régime présidentiel réclamaient certes un exécutif stable. Ils revendiquaient surtout un jeu politique clair. Et, à leur époque, seul le système américain paraissait atteindre cet objectif. Mais depuis ce temps, les techniques du régime parlementaire se sont affinées. Et il faut bien admettre qu'en Europe seul le système parlementaire français traverse des tensions au point de toujours chercher le « bon » régime, le système idéal.

Or, autant le régime présidentiel ne rime pas automatiquement avec suprématie présidentielle, autant le régime parlementaire n'aboutit pas nécessairement au désordre politique, à l'impuissance, à l'instabilité, au flou dans l'établissement des responsabilités.

Ainsi aujourd'hui, émerge la proposition de construire un régime primo-ministériel. De quoi s'agit-il ? Tout simplement d'un régime parlementaire moderne conservant les caractéristiques principales (droit de dissolution et responsabilité gouvernementale devant la Chambre basse) auquel on adjoint quelques recettes du parlementarisme rationalisé et un mode de scrutin d'inspiration majoritaire. Ce dernier point est essentiel. Si le projet politique consiste à réintroduire la représentation proportionnelle pour la désignation des députés ou à lui conférer une trop large part dans des résultats finaux, le résultat en sera l'instabilité du système. La France n'est pas l'Angleterre, l'Allemagne ou l'Espagne. On doit tenir compte de nos propres caractéristiques. Parmi celles-ci, il y en a une qui n'a jamais disparu : le besoin pour les Français de trouver au sommet de l'Etat un « *Père* ». Il y a bien longtemps, c'était le Roi. Hier, ce furent les sauveurs de la dernière heure. Aujourd'hui, c'est le Président. C'est une donnée dont il faut tenir compte.

Dans ces conditions se pose la question du maintien de l'élection directe du chef de l'Etat. Revenir au suffrage universel indirect pour désigner le chef de l'Etat, ce serait, au moins symboliquement, renouer avec un passé peu glorieux, celui de la IIIème et de la IVème République. C'est pourquoi les partisans d'une VIème République parlementaire proposent-ils le maintien de l'élection directe. Mais ce vœu masque une réalité dangereuse : son effacement total, le Chef de l'Etat ne disposant même plus du droit de dissolution. En d'autres termes, le Président n'aura plus sa place dans le jeu politique. C'est donc clairement revenir – sans le dire ouvertement – à un système parlementaire fragile qui laisse face à face le gouvernement et l'Assemblée nationale, jeu d'autant plus dangereux lorsque le mode de scrutin projeté est la représentation proportionnelle.

Si un système primo-ministériel viable en France est souhaitable, il pourrait être à moindre frais. Il est en effet possible de réformer en profondeur sans pour autant tenter l'aventure. Cela suppose, outre des modalités de scrutin favorables à l'émergence d'une majorité de législature stable, l'existence d'une autorité élue, détachée des joutes parlementaires et autres calculs politiques. Une autorité capable de trancher de vrais conflits institutionnels.

C'est pourquoi l'exercice d'un droit présidentiel de dissolution sur demande du Premier ministre, la possibilité de recourir à la Cour constitutionnelle pour contester une initiative législative ou référendaire apparaissent tout à fait compatibles avec une mission d'arbitrage véritable.
Le Président ne doit plus être un pouvoir capable de se transformer en puissance. Il doit s'épanouir dans un rôle de contre-pouvoir responsable et légitime. Le maintien de son élection directe par les citoyens en serait l'une des conditions.
Si l'on complète ces propositions, qui demandent une révision de quelques articles de la Constitution, par des réformes prohibant le cumul des mandats ou encore recentrant les missions du Sénat sur sa fonction de représentant des collectivités territoriales, le changement politique sera au rendez-vous… mais sans révolution.

Le temps des fausses espérances est révolu. « *Changer la vie* » ne doit pas être un simple slogan, une note d'espoir. Cette formule doit profondément inspirer la ligne de conduite des réformateurs socialistes. Mais elle doit s'appuyer sur des données objectives, en toutes matières. La « *realpolitik* » devrait nourrir les réflexions constitutionnelles comme elle structure la conduite des relations internationales. ●