



HAL
open science

Le mirage de la VIe République, Elementos de Juicio

Pascal Jan

► **To cite this version:**

Pascal Jan. Le mirage de la VIe République, Elementos de Juicio. Elementos de Juicios : Revista de temas constitucionales, 2006, 3, pp.261-272. halshs-00579582

HAL Id: halshs-00579582

<https://shs.hal.science/halshs-00579582v1>

Submitted on 17 May 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



PALABRAS Y MUNDOS

- LE MIRAGE DE LA VI REPUBLIQUE FRANÇAISE

*Pascal JAN**

Changer de République ou changer la République ? Le thème de la VIème République fait débat au sein de la classe politique française à la veille de l'élection présidentielle de 2007, 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, accusé de tous les maux – notamment celui de la généralisation de l'irresponsabilité politique, 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.

Suffit-il de réviser la Constitution pour la changer ?

Aujourd'hui, la France traverse une crise politique profonde davantage qu'une crise des institutions. Ce sont les responsables politiques qui jouent avec le texte constitutionnel, qui le dénature. Ainsi, un président qui initie une dissolution et la perd se maintient au pouvoir ; un président qui initie un référendum et le perd s'accroche à ses fonctions ; un gouvernement qui est contredit par sa majorité sur un

* | Professeur agrégé des Universités. Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux

point d'un projet de loi semble une situation extraordinaire ; une commission d'enquête parlementaire qui ouvre ses portes au public est une révolution... Bref, tout est dans l'excès, les attitudes comme les jugements sur celles-ci. Mais, ce n'est pas nouveau.

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 **9** 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 contrepois 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.

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 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 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...

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* ». 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 250^{ème} 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 III^{ème} 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 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'égalité de 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. 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 l'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 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* ». 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 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* ».

**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'égarément qui s'y rattache, est le plus mal compris. Sans doute doit-on pour l'essentiel à un 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 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. La 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. Les mécanismes de régulation entre les pouvoirs s'avèrent tellement complexes que les organes, faute de collaborer finirent par se combattre, générant un véritable immobilisme. Enfin en 1848, dernier essai en date sous la II^{ème} 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 ?

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: 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 XIX^{ème} 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 III^{ème} et de la IV^{ème} République. C'est pourquoi les partisans d'une VI^{ème} 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. La « *realpolitik* » devrait nourrir les réflexions constitutionnelles comme elle structure la conduite des relations internationales.