

ÉDOUARD BALLADUR

Les deux tentations⁽¹⁾

Tout au long de notre histoire, les idées ont changé de camp. Le centralisme, la régionalisation, l'élection populaire du Président, le référendum, pour ne citer que celles-là, ont été soutenus ou combattus à tour de rôle par les uns ou les autres. Nous ne sommes pas là dans le domaine des vérités éternelles, des opinions désintéressées.

Il en va parfois de même aujourd'hui du jugement que l'on porte sur nos institutions. D'un côté, quelques-uns les trouvent maintenant trop contraignantes, regrettent les pouvoirs trop grands du Président de la République. Avec une autre loi électorale faisant leur place aux groupes-charnières, ajoute-t-on, c'en serait déjà fini de l'expérience socialiste. Mieux, elle n'aurait jamais été entreprise.

De l'autre, alors que l'on a si longtemps fait grief à notre Constitution de ne pas laisser au Parlement sa place légitime, on se préoccupe maintenant d'éviter un éventuel désaccord entre le Président et la prochaine Assemblée en modifiant la loi électorale pour conserver intacte au Président l'autorité qu'il tient presque autant de sa position de chef de la majorité que de ses pouvoirs constitutionnels.

Les réformes de circonstances sont de mauvaises réformes ; elles ont de mauvais résultats. Lorsqu'on veut changer les choses, il ne faut pas perdre de vue l'essentiel. Pour la première fois depuis deux siècles, nous disposons, avec la V^e République, d'un régime qui assure à la fois la liberté pour les citoyens, l'autorité pour le pouvoir. De surcroît, ce régime a déjà duré plus que tous les autres depuis 1789, sauf la III^e République. Ceux qui prendraient la responsabilité

(1) Article paru dans *Le Monde* du 16 septembre 1983.

d'affaiblir nos institutions en modifiant fondamentalement soit la Constitution, soit la loi électorale, prendraient un grand risque. Il a fallu à la fois les événements d'Algérie et le général de Gaulle pour imposer une Constitution qui ne remette pas entre les mains des partis la totalité des pouvoirs. Pareille conjonction ne se retrouvera pas de longtemps.

Après un quart de siècle, il est légitime d'adapter nos institutions à la lumière de l'expérience, à la condition de ne pas en changer l'esprit ni l'efficacité.

Pour ce qui est de la Constitution, son fonctionnement n'a jamais donné lieu à une crise grave ; le Président a toujours pu compter sur le soutien, plus ou moins fervent selon les époques, de l'Assemblée. Mieux, grâce au scrutin majoritaire législatif, le Président est le véritable chef de la majorité parlementaire, ce qui accroît l'efficacité de ses pouvoirs constitutionnels.

Il est désormais évident que le système devrait permettre au pouvoir de vérifier plus commodément le sentiment populaire, afin de mieux en tenir compte. Le respect des engagements électoraux n'exclut nullement l'adaptation aux circonstances, ainsi qu'on le constate aujourd'hui.

Tout d'abord, l'article 11 permet, sous certaines conditions, au Président de recourir au référendum. A le lire, ces conditions sont strictes ; dans la pratique, elles ont été considérablement assouplies, puisque le référendum de 1962 et, dans une moindre mesure, le référendum de 1972 pouvaient, sur le plan juridique, être contestés. Il serait temps de traduire cette pratique élargie dans le texte de l'article 11 et d'étendre le champ d'application du référendum. Cela éviterait bien des contestations sur les changements fondamentaux apportés à notre système économique et social que le peuple déciderait directement.

Faut-il pour autant admettre un droit d'initiative populaire ? Ce serait tout à fait dangereux. Partout où elle est appliquée, l'initiative populaire introduit l'instabilité dans l'exercice des pouvoirs, est souvent un élément de sclérose sociale. Dans les années 60, un référendum d'initiative populaire sur la force de frappe aurait privé la France des moyens de la puissance nucléaire.

La recours au référendum doit demeurer une prérogative réservée au Président, dont la liberté de décision doit être à l'abri de pressions organisées. Dans nos institutions, le référendum est un moyen pour le Président d'en appeler directement au peuple, éventuellement contre le Parlement. Il faut lui conserver ce caractère.

La durée du mandat présidentiel devrait être réduite à cinq ans,

comme le Président Pompidou l'avait fait décider par les deux Assemblées. Cela permettrait au Président de la République de vérifier à intervalles plus rapprochés qu'il dispose du soutien du pays. Il va de soi que la réduction du mandat ne serait pas applicable au Président en exercice au moment où elle serait votée.

S'agirait-il pour autant de ressusciter le régime présidentiel ? En aucune façon. Le mandat du Président et celui de l'Assemblée ne prendraient pas fin nécessairement aux mêmes dates, car ils peuvent être interrompus par des événements exceptionnels : décès, démission, dissolution... En outre, en régime présidentiel le Président et l'Assemblée n'ont aucun moyen d'action l'un sur l'autre, le Président ne pouvant dissoudre l'Assemblée, l'Assemblée ne pouvant censurer le Gouvernement, nommé par le Président. Il n'est pas question de remettre en cause ces moyens d'action réciproque qui existent dans notre Constitution.

En troisième lieu, le préambule de la Constitution n'énumère pas de façon suffisamment précise les libertés et les droits des citoyens. Il en résulte une trop large facilité d'intervention du Parlement et du Gouvernement dans le domaine des libertés ; dès lors le contrôle du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat sur les lois et les décrets n'est pas assez contraignant pour les pouvoirs publics.

Depuis l'avant-guerre, et en raison de circonstances présentées chaque fois comme exceptionnelles, notre législation a été alourdie par des sédimentations successives qui ont donné des pouvoirs exorbitants à l'administration, pas seulement dans le domaine de l'ordre public mais aussi en matière fiscale et douanière, par exemple, ainsi qu'à la justice. Le juge d'instruction est toujours, selon le mot de Balzac, l'homme le plus puissant de France. Il est temps de procéder au réexamen de nos droits administratif, pénal, fiscal, et d'éviter à l'avenir des interventions législatives et réglementaires trop peu respectueuses des droits de l'individu, qui sont menacés par l'évolution des sociétés modernes.

Le préambule de la Constitution doit être complété dans deux domaines où ses lacunes sont évidentes, celui des libertés économiques et sociales, d'une part, celui des droits du citoyen, de l'autre. Les conditions d'exercice des libertés seraient ainsi plus à l'abri des fluctuations de la politique et des entraînements passagers de l'opinion, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat pouvant alors mieux exercer leur contrôle.

Il est fréquemment question d'une réforme de la loi électorale pour y introduire une part de représentation proportionnelle.

La loi actuelle, en vigueur depuis 1958, est fondée sur le scrutin

majoritaire uninominal à deux tours. On lui fait grief de maintenir et d'aggraver une coupure de la France en deux qui serait déjà le résultat de l'élection présidentielle. En outre, d'un côté, certains affirment que la représentation proportionnelle aurait évité une victoire aussi massive de la gauche en 1981, l'aurait obligée au compromis ; certains, de l'autre, espèrent qu'elle atténuerait une éventuelle défaite de la majorité actuelle lors des prochaines élections législatives.

MAINTENIR LA LOI ÉLECTORALE ACTUELLE

Sans le dire, les uns et les autres font grief au scrutin actuel d'accentuer par trop la prime au vainqueur, alors justement que le système français, caractérisé par les deux tours et les désistements, introduit une part de proportionnelle à l'intérieur de chacun des deux camps.

Passons sur ce curieux regret d'une France coupée en deux. Dans toutes les démocraties il existe une majorité et une opposition, l'on n'entend jamais parler d'une Angleterre ou des Etats-Unis d'Amérique coupés en deux. L'unanimité n'a rien à voir avec les règles du Gouvernement démocratique.

Remettre en vigueur, même partiellement, la représentation proportionnelle ne manquerait pas d'avoir des effets dévastateurs sur le fonctionnement de nos institutions.

Jusqu'à présent, le Président, quel qu'il soit, a toujours disposé d'une majorité et la censure contre son Gouvernement n'a jamais été votée qu'en 1962. Sans majorité solide et durable, le Gouvernement serait affaibli et aussi le Président, dont les pouvoirs seraient privés d'une partie de leur consistance réelle.

Le résultat de l'introduction de la proportionnelle serait la reconstitution d'un ou de plusieurs groupes-charnières auxquels serait remis le pouvoir de faire et de défaire les majorités, comme on l'a vu récemment en Allemagne avec le Parti libéral. On confierait dans certains cas un pouvoir d'arbitrage à un groupe marginal, supposé modéré dans ses attitudes ; sous prétexte de corriger la coupure en deux camps, on octroierait un rôle déterminant à la fraction parlementaire représentant la plus faible part du pays. Il n'y aurait plus jamais de majorité du tout, ni contre le Président, ni pour lui.

Mais, objectera-t-on, l'existence de ce groupe-charnière éviterait que ne se constitue contre le Président une majorité qui lui serait résolument hostile, et lui redonnerait une marge de jeu et de

manœuvre lui permettant de gouverner même au cas où ceux qui l'ont porté au pouvoir perdraient les élections législatives.

Nos institutions n'ont jamais connu leur minute de vérité, celle où devraient cohabiter un Président d'une tendance et une Assemblée d'une autre. Si cela se produit un jour, il serait évident que le pouvoir présidentiel dispose d'une autorité variable selon qu'elle repose ou pas sur une majorité parlementaire. Nous vivons sous une monarchie présidentielle, mais ses pouvoirs sont d'une efficacité variable selon la composition de l'Assemblée. Notre Constitution est riche de nombreuses virtualités.

Dans le cas où la majorité parlementaire serait d'une autre tendance que le Président, celui-ci conserverait ses compétences légales, mais elles seraient d'une efficacité moindre, comme c'est le cas aux Etats-Unis, selon que le Président dispose ou non d'une majorité au Congrès. Ce fut parfois le cas du Premier ministre en Grande-Bretagne ou du chancelier en Allemagne.

Qu'il dispose ou non d'une majorité parlementaire, le Président conserverait des pouvoirs considérables : nommer le Premier ministre et les ministres, présider le conseil des ministres, signer les projets de lois, les décrets les plus importants, demander une deuxième délibération de la loi, la soumettre au référendum sous certaines conditions, la déférer au Conseil constitutionnel, exercer des pouvoirs diplomatiques et militaires étendus, dissoudre l'Assemblée... autant de moyens pour le Président de faire en sorte que l'Assemblée ainsi que le Gouvernement continuent de compter avec lui et ne prennent pas à la légère le risque d'un affrontement ouvert.

L'ÉPREUVE DE VÉRITÉ

Tel est le choix : maintenir le système majoritaire actuel avec le risque qu'un Président un jour puisse ne pas disposer d'une majorité parlementaire ; ou, en introduisant la proportionnelle, priver presque à coup sûr à tout jamais le Président d'une véritable majorité pour le soutenir. Faut-il, pour éviter une limitation passagère de ses pouvoirs, introduire les germes d'un affaiblissement permanent de l'exécutif ?

Un jour ou l'autre, nos institutions subiront l'épreuve de vérité qui permettra de juger de leur solidité réelle.

Que se passera-t-il alors ? Les responsables politiques auront le choix entre deux attitudes : ou bien rechercher l'affrontement, la majorité nouvelle tentant de paralyser le Président, le Président

refusant de tenir compte dans la composition du Gouvernement de l'existence d'une majorité nouvelle ; ou bien tenter la cohabitation, ce qui suppose que chacun accepte d'être quelque peu empêché dans la liberté de ses mouvements et de ses choix, de ne pas appliquer tout de suite tous ses projets. Le général de Gaulle lui-même l'accepta bien sur l'Algérie ; et s'il put finalement l'emporter, ce fut grâce à l'usage répété du référendum.

L'Assemblée ne renoncerait pas plus à son droit de renverser le Gouvernement que le Président à celui de dissoudre l'Assemblée. Mais, avant d'en arriver là, ils exploreraient, l'un et l'autre, les possibilités d'une certaine vie en commun. Faute de quoi, nous courrions le risque de transformer tout changement politique en crise de régime.

Ainsi la Constitution de 1958 démontrerait-elle son ambivalence et sa faculté d'adaptation : quasi présidentielle, et même davantage, quand le Président dispose d'une majorité à l'Assemblée, plus parlementaire quand ce n'est pas le cas. En pareille hypothèse, le Premier ministre, charnière entre le Parlement et le Président, verrait son rôle s'affirmer.

Qu'un tel équilibre entre les deux fonctions et les deux hommes soit délicat, que des conflits soient possibles, que le régime perde en efficacité, c'est évident. Mais ce serait le résultat de décisions populaires successives dont il faudrait bien tenir compte. D'ailleurs si, à l'échéance électorale suivante, qu'elle survienne à sa date normale ou non, le peuple maintenait sa confiance soit au Président mis en difficulté par l'Assemblée, soit à l'Assemblée dissoute par le Président, force serait à l'un et à l'autre de s'en accommoder.

Changer la Constitution pour affaiblir le pouvoir en place ou pour abrégier sa durée, changer la loi électorale pour éviter un éventuel renversement de majorité sont deux tentations auxquelles il faut résister.

Les grandes démocraties occidentales ont des mécanismes politiques séculaires ; leurs avantages et leurs inconvénients sont acceptés par tous. La France, qui a enfin trouvé la stabilité, devrait s'inspirer de leur exemple.