

IMMUABLE V^e RÉPUBLIQUE

De Gaulle la reconnaîtrait-il ? Certainement pas tant les choses ont changé. Un esprit ? Celui des origines est-il encore présent lorsqu'un président de la République peut se maintenir après avoir été défait aux législatives, en 1986, puis récidiver, en 1993 ; lorsqu'un autre provoque une dissolution, la perd, un référendum, le perd derechef, et fait dans les deux cas comme si le coup l'avait à peine frôlé ? Des institutions ? Vingt et une révisions, après celle de 1962, les ont affectées, qui ne furent pas toutes mineures, auxquelles s'ajoute encore la synchronisation des calendriers que le texte initial n'envisageait certes pas. Une pratique ? L'indolence des trois derniers mandats, tout autant que la frénésie de l'actuel sont très éloignées de la position que le fondateur de la V^e République avait imaginée pour son chef.

27

La cause est entendue. Le régime a changé et ne valent que les interrogations sur les origines de chacun des bouleversements observés, sur l'évaluation de leurs conséquences, sur les remèdes aux échecs ou dérives éventuels.

Voire !

Ne peut-on penser, à l'opposé des impressions ambiantes, que le système est demeuré étonnamment proche de ce qu'il fut toujours ; que les ridicules, puis les rides n'ont pas changé son visage, son caractère moins encore ; que ses évolutions furent toutes fidèles au schéma d'origine, l'ont solidifié bien plus que remis en cause ; que ceux, au contraire, qui ont prétendu le faire fonctionner autrement, ou ont cru y être contraints, n'ont pas tardé à se heurter à son impavidité ?

La thèse, en tout cas, peut être soutenue et le sera ici.

Or elle est d'importance car, si elle se vérifie, le passé devient gage de l'avenir : si après cinq décennies traversées d'événements les plus divers, la V^e République n'a pas changé, cela donne à penser qu'elle ne changera pas, qu'elle pourra disparaître un jour, et peut-être

demain, mais qu'aussi longtemps que ce ne sera pas le cas, elle saura, contre vents, marées ou facéties, persévérer dans son être. Durée et immuabilité ne sont pas des preuves de qualité, mais c'en sont des indices.

Écoutons-la, cette V^e République, qui nous fredonne un air emprunté à Julio Iglesias, penseur trop rarement cité en droit constitutionnel, « Non je n'ai pas changé », et ajoute « Non, je ne changerai pas ».

« N O N , J E N ' A I P A S C H A N G É »

28 En 1978, célébrant le vingtième anniversaire de la Constitution, Michel Debré fit une conférence à New York que la *Revue française de science politique* eut l'excellente idée de reproduire. Tout y était déjà de ce dans quoi, par la suite, on a voulu voir des ruptures. « En 1958, le président était un monarque constitutionnel... Par la suite, le Général modifia cette manière de voir. Il eut le désir d'exercer véritablement le pouvoir. L'élection directe du président... lui donna une consécration du peuple, de la nation, dont il put s'affirmer légalement le guide¹ », de sorte que Georges Pompidou, lorsqu'il affirma, dès sa première conférence de presse présidentielle le 10 juillet 1969, « je gouverne », se borna à énoncer crûment ce qu'avait fait son prédécesseur et que feraient ses successeurs, dont l'actuel s'inscrit ainsi dans une continuité bien antérieure.

Tous, néanmoins, n'ont pas fait preuve d'un engagement égal ou continu. Des phases tournées vers l'international pouvaient être suivies de retours plus ou moins réussis sur la scène intérieure. Les Premiers ministres disposaient en conséquence d'une autonomie et d'une visibilité variables, tout simplement, rappelle Michel Debré, parce que la dualité « aboutit à deux lectures de la Constitution, l'une et l'autre légales » où la première « fait du gouvernement plus particulièrement l'affaire du président », tandis que la seconde « donne au Premier ministre une autorité fortement individualisée »². C'est affaire de choix de celui-là ou de talent de celui-ci ou simplement de circonstances et, hors cohabitation, c'est toujours la volonté présidentielle qui opère le passage d'une lecture à une autre, quitte à remercier le chef de gouvernement qui ne se prêterait pas assez à la première.

1. *RFSP*, octobre 1978, p. 830.

2. *Ibid.*, p. 832.

L'on a ainsi expérimenté à peu près toutes les configurations, y compris celle, inattendue, d'un Premier ministre, Dominique de Villepin, qui paraissait avoir exercé sur le chef de l'État un ascendant tel qu'il avait obtenu d'abord sa nomination, qu'aucun service signalé antérieur ne semblait légitimer, puis une marge de manœuvre dont il fit un usage discuté.

Dans ce schéma, le président élu du peuple a le droit de commettre les erreurs de son goût, y compris, car c'en est une, celle de se montrer trop présent: comme le disait Michel Debré toujours «une présidentialisation excessive efface le gouvernement» et si le Premier ministre «est sans cesse gêné par des initiatives présidentielles, la valeur de l'État s'en ressent. Les ministres sont tiraillés, l'administration hésitante et la majorité parlementaire de mauvaise humeur»³. Dans ce propos que l'on croirait du jour, il décrivait une situation déjà connue quand Nicolas Sarkozy n'avait que vingt-trois ans et achevait sa maîtrise de droit à Nanterre...

29

C'est bien depuis ses origines, à raison de la singularité de l'intéressé de 1958 à 1962, à raison du mode d'élection après 1962, que la V^e République a concentré tous les pouvoirs entre les mains du chef de l'État. Loin de s'en offusquer, les Français, très tôt, ont fait le choix fondateur d'écarter Alain Poher, et avec lui le spectre du retour aux présidences antérieures, puis désigné des personnalités qu'ils créditaient d'un minimum de volonté puis frappé d'impopularité ceux qui ne l'exercèrent pas.

De la majorité parlementaire, de droite ou de gauche, coalisée ou homogène, absolue ou relative on a toujours attendu qu'elle joue son rôle, dans lequel entre en premier lieu le soutien au chef de l'État, que celui-ci escompte et que celle-là ne songe même pas à lui barguigner, cependant que ses autres missions – débattre souvent, contrôler un peu, légiférer raisonnablement bien – n'apparaissent à tous que secondes. Qui songerait à nier qu'il se soit agi là d'une constante? L'on peut avoir oublié que c'est André Valabrègue, député gaulliste élu dans l'Hérault et qui ne siégea que dans la première législature, qui inventa l'expression de godillot⁴, mais le modèle est aussi ancien que le régime lui-même.

3. *Ibid.*, p. 834.

4. Sa formule exacte avait été: «Nous, à l'UNR, nous sommes les godillots du Général» (*Dictionnaire des godillots*, Le Canard de poche, 1969; et merci à René Pétillon et Nicolas Brimo).

Tout cela, qui n'est que d'évidence, ne suffit pourtant pas à dissiper la conviction, fréquemment affichée, selon laquelle l'introduction du quinquennat et la synchronisation des calendriers auraient tout changé, ou beaucoup. C'est deux fois faux, car ce ne fut ni l'objet ni l'effet de cette double mesure.

30 Que ce ne fut pas l'objet, quelques mots suffisent à le rappeler. Ou beaucoup n'ont voulu voir dans le quinquennat, à tort, que le souci d'éviter la cohabitation, d'autres ont insisté sur le fait qu'il mettrait fin à l'absurdité dans laquelle le pouvoir n'était confié que pour une durée variant de un à cinq ans, de manière aléatoire, en fonction du temps qui séparait deux scrutins nationaux. Leur conférer la même durée permettrait ainsi de confier le pouvoir, normalement, pour cinq ans, donc de le rendre plus stable, peut-être plus efficace. Qu'aucun changement tangible ne résulta de l'adoption du quinquennat se constate à ceci qu'il n'y avait rien là qui fût innovant. Il ne s'agissait que d'offrir à tous les présidents la même continuité que celle que François Mitterrand s'était assurée par ses deux dissolutions de début de mandat, avec exactement les mêmes pouvoirs, la même autorité, les mêmes facilités, y compris dans ce qu'elles peuvent avoir d'excessif. Jacques Chirac puis Nicolas Sarkozy en ont profité l'un et l'autre, comme c'est promis à leurs successeurs, et qu'ils en fassent bon ou mauvais usage ne relève malheureusement pas du droit constitutionnel.

Quant à dire que le passage au quinquennat aurait raccourci leur perspective, c'est leur prêter soit un aveuglement, soit une vision, ce qui, selon le cas, serait abusivement sévère ou naïf. Aucun de ceux qui firent un septennat, voire deux, ne fut jamais assez aveugle pour ne pas voir que des élections intermédiaires hypothéquaient leur pouvoir, qu'ils ne pourraient conserver que s'ils les emportaient. Ces élections devaient intervenir après quelques années de présence à l'Élysée (trois, pour Jacques Chirac de 1995 à, en principe, 1998, quatre pour Valéry Giscard d'Estaing, de 1974 à 1978, cinq pour François Mitterrand, de 1981 à 1986 puis de 1988 à 1993) et aucun, jamais, n'a pu croire qu'il disposait d'un horizon dégagé pour sept ans. Quant à l'idée selon laquelle ils auraient pourtant, parce qu'installés dans la durée, développé une vision à plus long terme, elle est plus sympathique que convaincante: ceux qui ont subi une cohabitation dans l'espérance de jours meilleurs l'ont fait par intérêt personnel bien davantage que pour achever de mettre en œuvre une stratégie nationale et internationale ourdie de longue date.

Parler ensuite – le plus souvent pour la regretter – d’une inversion du calendrier, c’est commettre une erreur regrettable mais persistante. S’était-il produit que l’élection présidentielle directe suivît de quelques semaines des élections législatives ? Jamais ⁵, pas une seule fois. Les élections législatives intervenaient soit en dehors de tout contexte d’élection présidentielle (1962, 1967, 1968, 1973, 1978, 1986, 1993, 1997), soit immédiatement après celle-ci (1981, 1988). Si, donc, il y avait eu inversion, c’était celle provoquée par la dissolution de 1997 dont l’auteur n’avait pas pris garde – ou ne s’y était pas arrêté – qu’elle aboutirait en 2002 à ce que François Bayrou, quand il s’en fut avisé, avait appelé le « calendrier dingo ».

Ne pas intervenir eût, à n’en pas douter, profondément bouleversé la V^e République. C’eût été un choix envisageable ⁶, à condition du moins qu’il fût lucide et délibéré. C’est ce choix-là qui eût tout changé, et non celui, qui finalement l’emporta, de rétablir un calendrier plus conforme à l’esprit des institutions.

Car c’est cela qui avant tout importe : aucun des deux présidents qui, déjà, en ont bénéficié, n’en a tiré plus de pouvoir que ses prédécesseurs ; tous deux ont eu les mêmes que leurs devanciers ⁷, ni plus ni moins.

Donc, non, le quinquennat n’a rien changé de substantiel, pas plus que la synchronisation ⁸ des calendriers, pas plus que tout le reste : la V^e République est née comme un régime parlementaire à forte domination présidentielle. Elle a vécu et vit encore ainsi. *Nihil novi sub sole* et peut-être pourrait-on songer à le reconnaître enfin, quitte pour qui veut à le regretter, plutôt que prétendre inventorier sans cesse des mutations ou novations qui n’en sont pas ou ne sont qu’éphémères.

Car là réside l’autre enseignement majeur de cinquante ans d’histoire.

31

5. La situation fut connue en 1958, mais le président élu en décembre, peu après les députés en novembre, ne l’avait pas été au suffrage universel direct.

6. Encore qu’il n’eût certainement pas été définitif et qu’il se fût sans doute trouvé assez rapidement un président désireux de rétablir, par une nouvelle dissolution, le lien de subordination d’une majorité élue à sa suite et sur son nom.

7. À l’unique exception de Valéry Giscard d’Estaing qui, pour n’avoir pas voulu dissoudre après son élection, ne put jamais bénéficier du soutien déterminé d’une majorité unie autour de lui.

8. L’on serait porté à écrire « le rétablissement », pour les raisons indiquées, mais c’est afin d’éviter des querelles oiseuses qu’est préféré le terme de synchronisation qui, strictement objectif, n’implique par lui-même ni préférence ni regret.

« NON, JE NE CHANGERAI PAS »

Conscience semble enfin prise de ce que la structuration du système autour de l'élection directe du chef de l'État ne variera pas aussi longtemps que celle-ci ne sera pas anéantie, soit par son improbable suppression, soit par des choix, à peine moins improbables, que feraient les Français eux-mêmes⁹.

À partir de là, toutes sortes d'améliorations sont concevables, souhaitables, mais qui auront en commun de ne pas toucher à l'essentiel. Et ce dernier oblige, y compris tout président qui peine à s'évader du carcan que le régime fait peser sur lui aussi.

32 Lors du trentième anniversaire¹⁰, Alain Duhamel, le plus fin des analystes de la presse, avait espéré voir se dessiner un mouvement. Où la V^e République, selon lui, avait « créé les conditions d'une hégémonie de l'exécutif et d'un sous-développement de la société politique », et « trop bien réussi » dans cette double tâche, il percevait que, après alternances et cohabitations et à l'heure de la majorité relative, une remise à niveau était en train de s'opérer : « plutôt que de crier haro sur la société politique, concluait-il, mieux vaudrait se réjouir de sa lente résurrection ». Mais celle-ci ne se fit pas vraiment, non plus que le rééquilibrage. Peu importe que ces évolutions, alors, eussent été souhaitées par le Premier ministre et subies par le président : les faits les mirent d'accord et le changement tourna court. Mais n'en va-t-il pas ainsi de tous les changements qu'à un moment ou un autre on a cru identifier ?

Reconnaissons d'abord que l'actuel mandat donne crédit à cette thèse. Un président envahissant ravalait son Premier ministre au rang de ses nombreux collaborateurs et même pas des plus importants d'entre eux. Quelques mois et autant de maladresses suffirent pourtant à replacer le chef du gouvernement à la place qui est naturellement la sienne, un chef de gouvernement dont Michel Debré avait déjà souligné qu'il était « une charnière – voire un disjoncteur – entre président et Assemblée –... à qui incombe une très large part du pouvoir exécutif et qui est responsable devant le Parlement dont, par ailleurs, il a la charge de diriger les travaux¹¹ ». L'on ne se débarrasse pas si facilement d'une figure aussi

9. « Changer de régime sans changer de Constitution », *Mélanges Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 543.

10. « Les institutions contre la politique », *Le Monde*, 2-3 octobre 1988.

11. *RFSP, op. cit.*, p. 834.

présente et même le plus bouillant des chefs de l'État doit y refroidir son ardeur.

Il n'est pas le premier à n'avoir pas pris la fonction trop au sérieux. Avant lui, déjà, François Mitterrand avait considéré que son talent propre assurait l'essentiel et l'autorisait donc à désigner qui lui chantait. Dix mois suffirent à le faire déchanter et l'obligèrent à revenir sur une désignation malencontreuse. Et l'on peut carrément sourire, rétrospectivement, du pronostic fréquent de ceux que l'introduction du quinquennat avait conduits à annoncer hâtivement la disparition prochaine, ou l'évanouissement inéluctable, de la fonction de Premier ministre. Jean-Pierre Raffarin ou Dominique de Villepin ne furent ni effacés ni inactifs et François Fillon bénéficia d'une popularité dont l'origine demeure mystérieuse mais la réalité indiscutable, au moins passagèrement.

33

La même constance s'observe au plan des assemblées. Diverses configurations parlementaires se sont présentées dont aucune, pourtant, n'a sensiblement altéré les canons de la V^e République. Et même si se produisait un jour la dernière expérience inédite – celle d'un vote fractionné des Français désignant à quelques semaines d'intervalle un président d'une couleur et une majorité parlementaire d'une autre –, il est fort probable que, d'une part, cela ne ferait qu'ouvrir une parenthèse qui se refermerait dès l'élection nationale suivante, d'autre part, que la primauté de l'exécutif n'en serait pas remise en cause pendant toute la période et obligerait seulement les têtes de l'exécutif à une expérimentation plus délicate encore qu'elle n'est habituellement.

Au-delà, tout n'est que style. Celui de chacun peut innover, trancher, surprendre, mais la norme du régime ne perd jamais ses droits ou les récupère très vite, tout simplement parce qu'elle impose sa loi aux acteurs, et d'abord au premier d'entre eux. L'art baroque était très éloigné du cistercien, mais l'un comme l'autre devaient finalement se soumettre aux mêmes règles physiques pour que l'édifice tînt debout et ne s'écroulât pas sur ceux qui le fréquentaient.

Chaque innovation ostensible est aussitôt perçue comme inédite et marquant un tournant. Chacun est alors sommé d'en mesurer la portée, d'en souligner l'importance, d'en commenter les implications. Puis, très vite, l'on s'avise, premièrement, qu'elle n'est pas si nouvelle, deuxièmement, qu'elle ne dure pas vraiment. Hyper-président, Nicolas Sarkozy ? Il est beaucoup moins puissant que ne fut en son temps, par exemple, Georges Pompidou qui était autant chef mais

d'un État autrement moins racorni. Sans précédent, la prise de parole publique des gens de l'Élysée ? Certes, mais sans lendemain aussi car plusieurs couacs prévisibles sont venus rappeler que si les institutions condamnent les conseillers à un mutisme de bon aloi, ce n'est pas sans solides raisons, et qu'il est coûteux de les méconnaître.

Aussi est-il sans doute plus sage, face à tous les changements prétendus, de s'en amuser et de prendre date pour un peu plus tard – quelques mois suffisent généralement – quand le souffle d'une éphémère nouveauté sera inévitablement balayé par le retour au classicisme dont on avait cru pouvoir s'affranchir. Le système n'autorise les figures libres qu'à ceux que l'on sait capables de s'accorder, quand nécessaire, aux figures imposées (au point que l'on ne peut même pas exclure que l'actuel président redécouvre un jour les mérites d'un usage moins relâché de la langue française).

Qu'on s'en réjouisse ou qu'on s'en exaspère, il serait temps d'admettre, après cinquante ans, que la V^e République est plus forte que les hommes qui la font vivre, qu'elle les soumet à ses lois et n'entend pas se plier aux leurs.

Voilà pourquoi ses révisions futures devront les respecter, comme ont proposé de le faire celles du comité que présida Édouard Balladur. Voilà pourquoi doivent être recherchées toutes les améliorations possibles, et on les sait nombreuses, être obtenue la revalorisation du Parlement, seule limite tangible aux excès de la concentration exécutive mais qui souffre d'exiger moins des pouvoirs nouveaux que des députés présents pour s'en servir. Lors même que ces objectifs seraient miraculeusement atteints, ce serait toujours la V^e République, renouant avec l'une de ses inspirations des origines¹², et non un régime autre.

Certes, celui-ci a quelque chose de déroutant, une démocratie à part comme l'écrit ici Olivier Duhamel, qui contient deux systèmes en un seul. Et alors ? Est-ce au moment où d'autres sciences découvrent les

12. Michel Debré une dernière fois : « Depuis vingt ans, je lis et j'entends que cette Constitution a été faite pour le général de Gaulle. Depuis vingt ans, je mets en garde les professeurs de science politique. Il s'agit d'une erreur majeure de diagnostic. Sans doute cette Constitution... devait permettre au général de Gaulle d'assumer, pour le plus grand nombre d'années possible, la responsabilité des affaires françaises... mais l'esprit de la Constitution n'était pas personnel. L'ambition était de corriger les insuffisances des institutions républicaines telles qu'elles s'étaient révélées depuis près d'un siècle... j'ai usé volontiers d'une formule que je crois toujours juste : "il fallait donner à la République figure de gouvernement". » *Ibid.*, p. 826.

promesses des énergies hybrides que l'on devrait renoncer, sans bien savoir pourquoi, aux richesses d'une dualité potentielle ? Ne faut-il voir qu'un seul profil comme d'autres ne veulent voir qu'une seule tête, par seule passion du rectiligne ?

L'on ne se lasse pas, pourtant, de nous promettre à chaque instant des mutations inévitables, tantôt vers un régime présidentiel, tantôt, de moins en moins souvent, vers un régime primo-ministériel, comme si la V^e République ne pouvait se survivre à elle-même, n'était qu'un Algeco constitutionnel, une baraque de chantier dans l'attente d'une construction vraie.

Nul ne contestera que, si tel devait être le cas, ce ne serait plus la V^e République. Mais, quoiqu'un accident soit toujours possible, je suis prêt à parier que cette dernière fêtera encore de très nombreux anniversaires, même en ne les célébrant qu'une fois tous les dix ans, et que, au-delà de toutes les péripéties que l'avenir lui promet, nos successeurs trouveront très banal de la constater finalement immuable.

35

R É S U M É

À bien y réfléchir, la V^e République n'a jamais véritablement changé et il est peu probable qu'elle le fasse jamais. Seuls les styles varient tandis que les éléments fondamentaux demeurent inchangés, au point même qu'y sont rapidement rappelés ceux qui prétendent s'en affranchir. Bref, la V^e République, immuable, est plus forte que ceux qui la font vivre.