OLIVIER DUHAMEL

La Constitution de la Ve République et l'alternance

Etude des conséquences constitutionnelles d'un antagonisme entre Président de la République et Assemblée nationale

Quelles seraient les conséquences constitutionnelles ***d'une victoire de la gauche* aux prochaines élections législatives ?***

CONSÉQUENCES. — Il ne s'agit pas d'affirmer ce qu'elles devraient être, ni même de prévoir celles qui se manifesteront pour écarter les plus marginales. Le préalable, trop souvent ignoré, de ces choix consiste à dresser *l'inventaire des possibles*. Et chacun s'en trouvera mieux armé pour définir les probables ou méditer sur les souhaitables.

CONSTITUTIONNELLES. — Il y aurait beaucoup à écrire sur les effets politiques, économiques, sociaux d'une rupture de l'unité des majorités. Quoi qu'il en soit, le constitutionnel mérite pour une fois un travail spécifique, puisque le politique aime tant submerger l'alternance. Nous partirons toujours de la Constitution de la Ve République.

VICTOIRE DE LA GAUCHE. — L'esprit fin objectera pourquoi la gauche* ? Tout simplement parce que c'est elle qui est dans l'opposition. Mais si demain la gauche gagnait des élections présidentielles et législatives, la droite serait confrontée aux mêmes difficultés après-demain. La conjonture applique nos hypothèses à la gauche, mais nous les élaborons sur le plan constitutionnel, donc indépendamment de la qualification politique des forces qui investiront tel ou tel pouvoir.

AUX PROCHAINES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES. — Ici encore, la détermination est conjoncturelle. L'analyse déborde ces perspectives immédiates en étudiant *in abstracto* le conflit des majorités, sans distinguer *a priori* si la rupture intervient lors d'élections législatives ou présidentielles.

Exprimée dans sa forme la plus générale, la question qui nous préoccupe se résume ainsi : *Quels sont les processus constitutionnels possibles dans l'hypothèse d'un conflit entre majorité parlementaire et majorité présidentielle ?*

* Gauche en 1978 ; droite en juin 1981.

TABLEAU A
LE CONFLIT DES MAJORITÉS : LES DIX RÉPONSES

Affirmation du pouvoir présidentiel	1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL	Art. 16
	2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL	Art. 11
	3	GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL	Art. 8, al. 1
	4	DISSOLUTION	Art. 12
Equilibre ou incertitude	5	GOUVERNEMENT DE COMPROMIS	Art. 5 et 20
	6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE	Art. 6
Affirmation du pouvoir parlementaire	7	MOTION DE CENSURE	Art. 49 et 50
	8	GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE	Art. 8, al. 2 et art. 20
	9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE	Art. 89
	10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE	Art. 68

La Constitution de la Ve République ne manque pas de richesse à cet égard. On lui reproche souvent de n'offrir aucune solution à l'affrontement des pouvoirs. A dire vrai, il semblerait plus légitime de regretter le trop-plein. A la limite, une bonne moitié des articles

de la Constitution sont susceptibles d'être utilisés par un pouvoir à l'encontre de son rival, sans oublier, en prime, que lesdits articles sont disponibles pour au minimum deux interprétations contradictoires, parlementaire ou présidentialiste justement. Conçu avec une aussi grande minutie, un inventaire répertorierait alors plus d'une centaine de cas et nous déboucherions sur un catalogue inutilisable. On préférera donc opérer des regroupements en s'en tenant aux procédures les plus importantes qui permettent à l'un ou l'autre des pouvoirs d'espérer trouver une issue à la crise.

Si l'on en reste à l'inventaire abstrait, Parlement et Président semblent à peu près à égalité. Le chef de l'Etat dispose de quatre procédures pour affirmer immédiatement la suprématie de son pouvoir ; l'Assemblée nationale possède également quatre types d'armes pour chercher à imposer ses vues. Les instruments ne manquent d'ailleurs pas de symétrie. La tentation du coup de force reçoit pour les deux protagonistes l'aiguillon d'un article constitutionnel — pleins pouvoirs ou Haute Cour. L'espoir d'un nouveau régime bénéficie de renforts analogues : article 11 ou article 89. Le gouvernement, conçu dans les temps ordinaires pour assurer les liaisons et ajustements quotidiens entre un Président et une Assemblée en accord sur l'essentiel, le gouvernement, symbole s'il en fût de la collaboration des pouvoirs dans la tradition constitutionnelle française, le gouvernement, espoir suprême et suprême pensée de tous les pouvoirs menacés, le gouvernement peut être lui-même légitimement convoité par chacun des rivaux. Quant à la dissolution, elle répond d'évidence au vote d'une motion de censure. Gouvernement de compromis et démission présidentielle viennent assurer la transition entre ces réponses contradictoires et symétriques, avec tous les aléas qu'ils comportent.

Chaque réponse produit impasses ou solutions. Aucune procédure n'offre la garantie d'une issue. Toutes les incertitudes et bien des querelles de l'alternance découlent de cet aléa moléculaire. Les mécanismes constitutionnels favoriseront le rétablissement de l'unité des majorités ou exacerberont leur contradiction. Le risque s'aggrave dans la mesure où il n'est jamais neutre : on aurait tort d'envisager les alternatives comme autorisant un retour au point de départ. Il est impossible, en politique, de repartir à zéro. Et tout échec d'un circuit enclenché par un pouvoir signifie le renforcement de l'autre pouvoir dans leur combat. L'essai gratuit n'existe pas. Pour bien mettre en valeur cette concomitance aléatoire entre impasses et solutions, nous les aborderons côte à côte en étudiant successivement les hypothèses présidentialistes et les hypothèses parlementaires.

LES RÉPONSES PRÉSIDENTIELLES

Reprenons les quatre possibilités du tableau A, dans leur ordre de violence décroissante.

1. *Le coup de force présidentiel*

L'arme absolue, la bombe atomique, le cataclysme juridique, la fin du monde constitutionnel : l'article 16. Le Président n'accepte pas la victoire de ses adversaires : il concentre tous les pouvoirs pour exercer sa dictature.

L'hypothèse n'est pas aussi fantaisiste qu'un profane pourrait le croire. D'abord parce que les pouvoirs exceptionnels ont reçu la consécration d'un article de la Constitution. Ensuite, parce que la menace du recours à cette solution finale du problème de l'alternance a bel et bien été proférée (1).

L'article 16 n'est cependant plus guère évoqué (2).

La plupart des juristes s'accordent d'ailleurs pour qualifier d'anticonstitutionnelle une telle utilisation de l'article 16. Ce dernier n'ayant pas été officiellement établi dans la perspective de s'opposer à la volonté exprimée par le corps électoral, le détournement de pouvoir ne ferait guère de doute.

Mais les réserves juridiques pèsent d'un poids léger en matière de coup d'Etat. L'honnêteté des raisonnements politiques n'intervient pas davantage. Quant au silence, il n'établit pas avec certitude un renoncement. C'est ailleurs qu'il faut chercher la garantie du non-recours à l'article 16, à savoir dans son inefficience.

Les effets politiques d'une telle décision seraient évidemment catastrophiques. Nombreux seraient les partisans du chef de l'Etat qui n'accepteraient pas un mécanisme aussi dictatorial, et l'on voit mal quels opposants il pourrait rallier. Le Président ne ferait qu'accentuer son isolement. La seule hypothèse dans laquelle le recours à l'article 16 ne relèverait pas d'un catastrophisme délirant est bien celle du coup d'Etat. Mais les 2 décembre n'ont pas besoin d'articles constitutionnels. Tout au plus se félicitent-ils de pouvoir les ajouter à une panoplie dont les armes principales restent ailleurs.

L'article 16 s'avérerait ainsi dangereux ou inutile. Nous verrons avec les réponses parlementaires que les Assemblées s'y opposeraient

(1) Le Président pourrait « faire valablement appel à l'article 16 pour gouverner malgré l'Assemblée ». Déclaration d'Alexandre Sanguinetti devant l'Association des Jeunes pour la connaissance de l'Etat (15 novembre 1966), *Le Monde*, 17-11-1966.

(2) V. pour la dernière déclaration l'évoquant : Alain PEYREFITTE, *Le Monde*, 3-2-1973 : « Je n'exclus pas un putsch. »

probablement par l'accusation du chef de l'Etat pour haute trahison. Reste que s'il ne saurait offrir au Président une riposte immédiate à l'encontre d'une Assemblée nationale devenue hostile, la mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels de l'article 16 n'en demeure pas moins pour l'Elysée une épée de Damoclès que ses concurrents craindront dans le déroulement du processus, particulièrement si la crise sociale le radicalisait. L'arme suprême de la dictature légale offre précisément cet avantage dissuasif qui la rapproche des fusées nucléaires, moins faites pour être lancées que pour viser le ciel du territoire ennemi. Le chef de l'Etat y puise une force accrue pour servir ses propositions — et le cas échéant, pour imposer d'autres procédures.

2. *Le référendum présidentiel*

L'article 11 de la Constitution permet évidemment au Président, pour peu que son Premier ministre accepte de le lui proposer, de soumettre un texte législatif à la décision du peuple. Cette procédure, à condition d'intervenir pendant une session parlementaire, autorisera le chef de l'Etat à recourir au suffrage des citoyens pour trancher un différend qui l'opposerait au Parlement. Certes ne l'utiliserait-il que sur un terrain favorable, encore que l'expérience ait prouvé les risques des calculs apparemment les plus subtils. Même un succès n'offrirait cependant qu'un renfort ponctuel au Président : sa volonté triompherait sur une question et son autorité vis-à-vis du Parlement s'en trouverait renforcée pour quelques mois. Le conflit des majorités n'en persisterait pas moins. Sauf à concevoir un autre usage de la procédure référendaire.

Le régime ne convient plus, puisqu'il introduit l'adversaire dans la place. Pourquoi ne pas changer de régime ? Rien n'est plus simple — en pensée. La réalisation, malheureusement, paraît autrement plus délicate.

Le général de Gaulle, qui n'était pas précisément un petit politicien, dut attendre douze ans pour changer un régime qui lui déplaisait ; il affronta une crise parlementaire grave pour amender le régime qu'il avait fondé ; il perdit le pouvoir en voulant le perfectionner une dernière fois. Même dans les temps ordinaires, les révisions constitutionnelles butent sur des obstacles imprévus. Les majorités les plus dociles s'émancipent dans l'exercice d'un pouvoir qu'elles estiment posséder sans partage. Le vote du budget fait partie du contrat qui les lie, par gouvernement interposé, au Président. Mais la révision, en général imprévue, de la norme suprême devient l'occasion de toutes les exigences, ou toutes les fantaisies. Les raisons de désapprouver se multiplient comme par enchantement. *A fortiori* serait-il interdit à un Président élu par la coalition

opposée à celle qui domine l'Assemblée nationale d'espérer une révision ordinaire. L'article 89 impose le vote du projet par le Parlement — autant dire qu'il n'offre aucune chance au chef de l'Etat.

Reste le recours direct au peuple par le biais de l'article 11. On sait que le référendum législatif qu'il prévoyait n'était pas conçu en matière constitutionnelle. Le débat sur la constitutionnalité d'une utilisation de l'article 11 pour réviser la Constitution a déjà eu lieu. Les juristes se firent rares pour l'admettre dès l'origine (3). Le temps aidant, quelques-uns invoquèrent la coutume (4). Mais cette dernière, en admettant qu'elle existât, supposerait, pour se former, un consensus des pouvoirs constitués. L'hypothèse même exclut donc la coutume, puisque le Président chercherait à modifier la Constitution contre le Parlement, ce par une procédure que les députés devenus majoritaires ont déjà condamnée. (Encore que les socialistes aient fait preuve d'une stupéfiante légèreté juridique en écrivant dans leur programme que « la possibilité de réviser la Constitution par la voie du référendum, prévue *(sic)* à l'article 11, sera abrogée » — ce qui supposait constitutionnelle une pratique toujours dénoncée comme un détournement de procédure. Mais cette bévue n'apparaît plus dans le programme commun.)

Un référendum présidentiel serait donc facilement contestable et à coup sûr contesté. Il n'aboutirait qu'à une impasse dans deux de ses trois issues : si le *non* l'emportait ou si l'Assemblée refusait le plébiscite. Les risques de l'article 11 apparaissent alors à peu près aussi considérables que ceux de l'article 16. Une victoire du *non* acculerait probablement le chef de l'Etat à la démission, la pire des démissions : celle de l'échec répété. La résistance de l'Assemblée conduirait à l'épreuve de force, le Président portant la lourde responsabilité de l'avoir déclenchée.

La réussite d'une révision constitutionnelle par un appel direct du chef de l'Etat au peuple ne saurait pourtant être exclue. On ne voit cependant pas clairement l'évolution du régime susceptible d'être proposée.

Les modes actuelles penchent pour l'instauration d'un régime présidentiel, autrement dit la suppression de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée, avec, par compensation libérale, l'abrogation du droit de dissolution (5). Mais une semblable organisation des pouvoirs, loin de régler le conflit, l'institutionnaliserait. On oublie d'ailleurs souvent que l'inconvénient subi par l'Exécutif du fait de la responsabilité devant

(3) M. Pierre LAMPUÉ paraît avoir été le seul, Le mode d'élection du Président de la République et la procédure de l'article 11, *RDP*, sept-oct. 1962, p. 931 et s.

(4) M. Georges VEDEL, Le droit par la coutume, *Le Monde*, 22 décembre 1968. B. FESSART DE FOUCAULT, Sur l'alternance, le référendum et la révision de la Constitution, *Le Monde*, 7 novembre 1972.

(5) Les propositions en ce sens sont innombrables. Pour celles avancées précisément pour éviter les difficultés de l'alternance, v. *infra*, débat p. 118, et références, p. 151.

l'Assemblée va de pair avec d'autres avantages très importants, bien au-delà du droit de dissolution. Tous les mécanismes de rationalisation du régime parlementaire, les contrôles du gouvernement sur le vote de la loi, deviennent inconcevables dans un système de séparation stricte, d'irrévocabilité des pouvoirs — comme le régime présidentiel. En ce sens, l'enjeu n'en vaudrait plus la chandelle. La seule révision plausible impliquerait alors l'instauration d'un régime présidentialiste *de jure* : l'affirmation de la suprématie permanente du Président sur les autres pouvoirs, par exemple en supprimant la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et toute restriction à l'exercice du droit de dissolution. Mais au fur et à mesure que le régime proposé apparaît autoritaire, les chances d'une victoire du *oui* s'amoindrissent d'autant.

La révision pour espérer aboutir, devrait intervenir préventivement. L'instauration d'un régime présidentiel doublé d'un système électoral proportionnel permettrait peut-être de briser les contraintes de l'Union de la gauche, favoriser les majorités d'idées, atténuer la bipolarisation, rendre l'alternance impossible — ou inutile, comme aimerait à dire l'actuel Président de la République. Les données présentes de la conjoncture politique empêchant pourtant une révision de ce type, le RPR étant peut-être disposé à céder sur beaucoup de choses, mais en aucun cas sur le mode de scrutin, puisqu'il lui faudrait alors contredire ses propres intérêts électoraux, ce qui n'est guère concevable. La révision la moins difficile s'avère impossible. Comme disait Ionesco, « caressez un cercle, il deviendra vicieux ».

3. *Le gouvernement présidentiel*

Puisqu'il s'avère délicat de changer la Ve République pourquoi ne pas l'utiliser au mieux ? Son Président ne pourrait-il imposer le gouvernement de son choix ? Une réponse précise exige de distinguer les différentes étapes de la mise sur pied d'un gouvernement présidentiel.

Tout commence par le choix du Premier ministre. Aucun doute ne pèse sur le pouvoir discrétionnaire du chef de l'Etat en la matière. L'idée centrale des conceptions constitutionnelles du général de Gaulle, le *leitmotiv* de ses interventions entre 1946 et 1958, la clé de voûte du texte de la Constitution, le point nodal indiscutable — et qui ne fut pas discuté — de la rénovation de nos institutions fut sans conteste l'application du principe selon lequel « du Parlement... il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder » (6). Les constituants l'admirent dès la première réunion du Conseil interministériel : « Le Président de la Répu-

(6) Charles de GAULLE, discours de Bayeux (16 juin 1946), *Dans l'attente 1946-1958, Discours et messages*, 1974, p. 70, « Le livre de poche ».

blique aura dans les institutions nouvelles un rôle essentiel. Il est la source de l'Exécutif » (7). Les étapes successives de la rédaction de l'article 8 confirment l'acceptation d'un pouvoir présidentiel discrétionnaire (8). On discuta abondamment le rôle du chef de l'Etat, les implications d'une fonction arbitrale, ses pouvoirs vis-à-vis du Premier ministre ou du Parlement, mais personne ne songea à lui contester une compétence discrétionnaire dans le choix du chef du gouvernement, précisément parce que sans cette nouveauté la Ve République eût perdu de son utilité.

Mais le choix des ministres ? Il appartient constitutionnellement au Premier d'entre eux qui propose nominations et démissions au chef de l'Etat. Seule l'invocation de la pratique autoriserait le Président à donner une interprétation restrictive du contreseing et à tenter d'imposer ses hommes. Ses chances de réussite dépendraient de la personnalité du Premier ministre, ce qui renvoie à l'étape précédente. Pour que le gouvernement soit présidentiel, il faut que le Premier ministre se définisse comme tel. L'application de cette subordination choisira entre deux chemins : soit la fidélité méticuleuse aux décisions prises à l'Elysée et leur simple mise en forme, soit la direction active du gouvernement pour en assurer la survie sans céder sur l'essentiel des options du chef de l'Etat (9). Question de méthode : gouvernement présidentiel ne signifierait pas nécessairement la pérennisation du présidentialisme outrancier dans lequel le chef de l'Etat décide de tout détail qui l'intéresse. Gouvernement présidentiel signifie seulement le maintien de la prééminence des options politiques du Président sur celles qui surgissent à l'Assemblée. « En aucun cas des élections législatives quelles qu'elles soient ne peuvent remettre en cause l'élection présidentielle » (10).

L'issue de cette réponse est directement déterminée par les résultats électoraux. Si la victoire de l'opposition ne tient qu'à quelques sièges, cette stratégie présidentielle conserverait quelques chances de succès — au moins dans sa présentation douce qui placerait le Premier ministre en première ligne.

(7) Compte rendu analytique de la séance du Conseil interministériel du 13 juin 1958, publié par Guy MOLLET, *Quinze ans après, La Constitution de 1958*, Ed. Albin Michel, 1973, p. 53. Dans la discussion qui suivit sur les propositions du général de Gaulle, aucune objection ne s'éleva sur ce point.

(8) V. Jean-Louis DEBRÉ, *La Constitution de la Ve République*, PUF, 1975, p. 281-282.

(9) Ces deux options correspondent aux deux interprétations de la Constitution proposées par l'un de ses principaux auteurs. V. Michel DEBRÉ, Présidentialisme et régime d'Assemblée, *Le Monde*, 6 juin 1975. On notera cependant que le choix parlementaire, c'est-à-dire favorable au Premier ministre, souhaité par M. Debré dans le cadre d'une diversification de la majorité a plus de chances d'intervenir dans l'hypothèse d'un conflit des majorités.

(10) Georges Pompidou, Conseil national de l'UNR-UDT, Poitiers, 16 juin 1966, cité par Pierre AVRIL, Alternance et troisième tour : intermittence de la Constitution, *RDP*, juillet-août1976, p. 1040.

Georges Pompidou la formula assez précisément du temps où il dirigeait le gouvernement, proposant d'associer le débauchage de quelques voix à l'Assemblée avec la concession de quelques postes ministériels (11). Les « majorités d'idées » proposées par M. Edgar Faure compléteront avantageusement le dispositif en surmontant alternativement les réticences conservatrices et les critiques progressistes par le recours ponctuel aux unes contre les autres. Les différentes procédures de rationalisation parlementaire donneront à l'ensemble la vigueur nécessaire, comme on le constata déjà durant la législature consécutive aux élections de 1967 où la majorité n'était qu'étroite. Vote bloqué, irrecevabilité financière, protection stricte du domaine réglementaire, recours au Conseil constitutionnel contre les lois potentiellement non conformes à la Constitution, adoption d'un texte sans vote par l'engagement de la responsabilité du gouvernement, utilisation de la sage influence sénatoriale, contrôle strict de l'ordre du jour des Assemblées, dessaisissement provisoire du Parlement par les ordonnances de l'article 38, mise en vigueur du projet de loi de finances par ordonnance en cas de discussion budgétaire traînant en longueur, l'arsenal constitutionnel est impressionnant pour parfaire le pouvoir gouvernemental.

Il se double de compétences considérables et souvent méconnues en cas de circonstances exceptionnelles. Ce qui précède s'avérerait insuffisant : le gouvernement pourrait encore proclamer la mise en garde, l'état d'urgence ou l'état de siège.

La mise en garde intervient si « les nécessités de la Défense nationale l'exigent » (12), mais le gouvernement apprécie discrétionnairement. Il se confère alors des pouvoirs de réquisition des personnes, biens ou services. L'état d'urgence est déclaré par décret en Conseil des Ministres « en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public » (13), le Parlement n'intervenant que pour une prorogation au-delà de douze jours. Il suspend les élections partielles et confère aux préfets des compétences très étendues depuis l'interdiction de la circulation des personnes ou véhicules jusqu'aux interdictions de séjour et assignations à résidence sans passer toutefois par « la création de camps où seraient détenues les personnes ». Des dispositions expresses suffiront pour « ordonner des perquisitions à domicile de jour et de nuit » ; un décret pourra « autoriser la juridiction militaire à se saisir de crimes, ainsi que des délits qui leur sont connexes » relevant des cours d'assises. Quant à l'état de siège, s'il « ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée » (14), la Constitution

(11) Entretien télévisé du 20 septembre 1966, *La Nation*, 27 septembre 1966.
(12) Ordonnance du 7 janvier 1959, art. 1 et 2 *in fine*.
(13) Art. 1er de la loi du 3 avril 1955 modifiée par la loi du 7 août 1955 et l'ordonnance du 15 janvier 1960, cette dernière transférant au gouvernement le pouvoir de déclarer l'état d'urgence.
(14) Loi du 3 avril 1878, art. 1er.

de 1958 a transféré à l'Exécutif le pouvoir d'en apprécier l'opportunité : « L'état de siège est décrété en Conseil des Ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement » (art. 36). Son principal effet intervient de plein droit : « Les pouvoirs dont l'autorité civile était revêtue pour le maintien de l'ordre et de la police passent tout entiers à l'autorité militaire » (15).

Cette panoplie pourrait-elle servir contre une Assemblée largement dominée par une majorité nouvelle opposée au Président ? La réponse s'apparente à celle donnée pour l'article 16, avec la réserve que le détournement de pouvoir revêtirait un aspect collectif et gouvernemental susceptible d'en diluer le mauvais effet politique. Mais, surtout, il faut supposer qu'un semblable gouvernement ait pu agir avant d'être renversé par l'Assemblée nationale. Sans reprendre ici la controverse constitutionnelle sur la nécessité pour tout nouveau gouvernement d'engager sa responsabilité sur son programme devant l'Assemblée (16), les députés ne manqueraient probablement pas de censurer une formation gouvernementale ne respectant pas la nouvelle configuration des forces politiques. Les innombrables ressources accordées par la constitution au gouvernement et à son chef se trouveraient alors gelées, leurs bénéficiaires faisant défaut.

En résumé, un gouvernement présidentiel reproduisant la suprématie du chef de l'Etat offrirait une solution en cas de victoire fragile de l'opposition. Sa méthode choisirait entre compromis et autorité, étant entendu qu'un moment favorable permettrait la mise en œuvre d'une variété presque infinie de pouvoirs susceptibles de garantir la monocratie élective (17). Mais dans l'hypothèse d'un large succès de la coalition opposée au Président, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement annihilerait cette stratégie. On déboucherait alors sur la dissolution.

4. *La dissolution*

La dissolution de l'Assemblée nationale se range parmi les pouvoirs discrétionnaires du Président de la République. Mais à quel moment et dans quelles conditions servirait-elle le mieux ses intérêts ?

Une dissolution préventive est envisageable pour tenter d'éviter

(15) Ordonnance du 26 décembre 1944.

(16) V. sur ce point Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1975, p. 965, 1055 et 1058.

(17) Ils autoriseraient, tout aussi bien, une négociation permanente avec les députés pour consolider une lecture orléaniste de nos institutions. V. *infra*, p. 58 : « Le gouvernement de compromis. »

le conflit des majorités. L'idée consiste à provoquer la simultanéité des élections présidentielles et législatives malgré l'écart entre la durée de chacun des mandats.

Elle n'exige aucune dissolution si le Président attend la date prévue pour le renouvellement de l'Assemblée nationale et l'accompagne de sa démission pour ouvrir en même temps une campagne présidentielle. A l'inverse, la dissolution interviendra à l'échéance normale du mandat présidentiel (18). En toute hypothèse, une dissolution doublée d'une démission présidentielle reste susceptible d'intervenir à tout moment jugé favorable par la majorité au pouvoir. La mise en œuvre de ces procédures exige de la part des gouvernants une confiance dans le suffrage universel supérieure à celle qu'ils manifestent ordinairement. Sans les exclure pour autant, elle nous autorise à seulement les mentionner, en gardant à l'esprit qu'une telle pratique rapprocherait la Ve République des régimes d'Europe du Nord en affermissant l'unité du couple Exécutif-Législatif désigné par le même mouvement du corps électoral.

Mais si la Ve République suivait son cours actuel et rencontrait une Assemblée majoritairement orientée à gauche ? Le Président pourrait-il en prononcer la *dissolution immédiate* ? Les textes n'interdisent rien, sinon l'intervention d'une seconde dissolution dans la même année, ce qui suffit pour établir *a contrario* la constitutionnalité de la première. Tout au plus entendrait-on des réserves tenant à l'esprit des institutions. Il est vrai que la dissolution n'a jamais été conçue comme un moyen de refuser une expression incontestable de la volonté populaire (19). Quel raisonnement politique inventer pour en appeler de la volonté du peuple souverain au peuple souverain lui-même ?

Juridiquement possible, logiquement étrange, politiquement fragile, la dissolution immédiate n'est guère probable. D'autant que le peuple, lorsqu'il est convié à se répéter, tend à le faire avec une vigueur accrue (20).

Reste alors la dissolution différée. A supposer que la politique relève du calcul des probabilités, le Président de la République aurait

(18) V. la discussion entre MM. Jean Foyer et Eugène Claudius-Petit, Assemblée nationale, séance du 26 mai 1976, *Journal officiel*, 27 mai 1976, p. 3506 et s.

(19) En 1946, M. Michel Debré proposait que le pouvoir de dissoudre la Chambre appartînt au gouvernement (v. projet de Constitution élaboré à l'intention du général de Gaulle, 14 janvier 1946, Jean-Louis DEBRÉ, *op. cit.*, p. 30, n. 8). En 1958, le général de Gaulle envisagea qu'elle n'intervienne qu'à la demande du gouvernement ou du Parlement (Conseil interministériel du 13 juin 1958, Guy MOLLET, *op. cit*, p. 56, n. 7), et considère en toute hypothèse qu'elle n'a d'autre objet qu'assurer la stabilité (p. 57).

(20) Les élections partielles consécutives à des invalidations par le Conseil constitutionnel l'ont souvent démontré.

alors une chance sur deux de régler le conflit à son avantage. Son échec le mettrait cependant dans une position de faiblesse réduisant sa marge de manœuvre à l'alternative d'une attente soumise ou d'une démission définitive. Le risque devrait donc avoir été préalablement réduit, ce qui renvoie à nouveau aux incertitudes du contexte politique.

Toutes les réponses présidentielles participent ainsi de la même contradiction. Le chef de l'Etat dispose de moyens considérables mais à peu près inutilisables directement. N'en déduisons pas qu'il perdrait pour autant la partie. Mais simplement qu'une victoire électorale de ses adversaires lui porterait un coup à peu près impossible à surmonter immédiatement. Est-il condamné à composer ou disparaître ?

COMPROMIS OU DÉMISSION

5. *Le gouvernement de compromis*

Il est deux types de gouvernement de compromis assez différents. Le premier entre un Président conciliant et une Assemblée incertaine. Le second entre les deux coalitions pourtant opposées.

La première hypothèse repose sur la relativité de la victoire électorale de la gauche, l'émergence possible d'un groupe charnière, le débauchage des hommes — toujours plus rapide à se réaliser que les militants ne le croient ou les politiques ne le disent —, le recours éventuel à des majorités fluctuantes, la concession (en vérité utile) d'un système électoral proportionnel atténuant les incitations extra-idéologiques à la bipolarisation, le retrait du Président de la République dans la défense des institutions et l'activité diplomatique, le tout agrémenté de concertations régulières et considérations symboliques.

La seconde hypothèse concernerait une rupture réelle des majorités accompagnée de certaines caractéristiques politiques. En résumé, une baisse de l'influence parlementaire du Parti communiste français (21), un succès des Radicaux de gauche leur permettant de constituer un groupe parlementaire autonome, une répression des

(21) Assez probable, même si le pourcentage de ses électeurs devait progresser. La règle établie entre les partis de gauche selon laquelle le candidat d'union qui la représente au deuxième tour est celui que le suffrage universel a placé en tête au premier, après avoir longtemps favorisé le Parti communiste qui devançait en pourcentage son partenaire socialiste, cette règle se retourne maintenant en faveur du Parti socialiste qui est devenu la première force électorale de la gauche.

composantes les plus conservatrices de la coalition du Président, un mouvement social de faible amplitude, le chômage aidant, une entente directe ou une compréhension nouvelle entre le Président et son rival devenu leader de la majorité parlementaire, l'élévation de ce dernier à un rôle d'arbitre entre les tendances les plus dures chez ses amis et les tentations les plus conciliantes chez le Président...

Inutile d'épiloguer sur ce qui relève de la prospective politique. Ajoutons simplement que ce schéma n'a été écarté ni par l'actuel chef de l'Etat, ni par certains de ses adversaires. En indiquant qu'il achèverait son mandat quoi qu'il arrive, M. Valéry Giscard d'Estaing rassure les hésitants qui aimeraient rejoindre la gauche pour les espoirs économiques et sociaux qu'elle porte mais demandent, quant aux libertés, des garanties autres que verbales. Cette ouverture avait reçu l'écho anticipé de plusieurs radicaux de gauche, voire, implicitement, de ceux des socialistes qui ne demandent pas la soumission intégrale du chef de l'Etat et craignent sa démission (22).

L'éclairage constitutionnel rappelle cependant que, même dans la perspective d'un compromis, Président et gouvernement disposent de moyens de blocage respectifs. Le premier peut refuser de signer les décrets délibérés en Conseil des Ministres (art. 13), le second peut refuser de contresigner les décisions présidentielles (art. 19).

L'hypothèse se renforce de la neutralisation des pouvoirs qui concluent l'échec des procédures concurrentes. Le compromis se présentera alors, non comme une concession à l'adversaire, mais comme une prise en compte de la réalité.

6. *La démission présidentielle*

Où classer la démission ? Parmi les hypothèses parlementaires, puisqu'elle marquerait la plus éclatante victoire de la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale ? Parmi les hypothèses présidentialistes, puisqu'elle traduirait le plus ferme engagement du chef de l'Etat contre les députés ? Tout dépend des conditions ayant provoqué la démission : pression des députés ou libre choix du Président. Tout dépend de l'effet attaché à la démission : renonciation définitive ou volonté de reconduction.

La dualité des démissions ressort bien des positions exprimées par les forces politiques. Les plus décidées, c'est-à-dire les plus antagonistes, se retrouvent pour souhaiter une nouvelle élection présidentielle. L'obli-

(22) V. sur ces différents points, *infra*, Références, Compromis, p. 149, et Position présidentielle, p. 151.

gation de réserve, exigence sociale du monde politique, conduit à exprimer cette espérance d'une façon implicite. M. Chirac affirme donc qu'il lui « paraît tout à fait exclu que (le) rôle (du Président de la République) puisse se poursuivre » (23), et chacun de comprendre qu'il désapprouve la position giscardienne qui écarte la démission. M. Marchais indique que « le Président de la République devra se soumettre ou se démettre » (24), et chacun de comprendre qu'il désapprouve la position socialiste qui ne souhaite pas la démission. Comment expliquer cette convergence étrange ?

Une réponse facile supposerait que les premiers envisagent une démission-reconduction, pour lutter jusqu'au bout contre la nouvelle majorité, les seconds espérant une démission-renonciation, pour céder sans attendre devant cette nouvelle majorité.

La correspondance n'est pas obligatoire. La solution du RPR se rattacherait aussi bien à la tradition gaullienne du tout ou rien (25). Quant à celle du PCF, elle infléchissait les choix opérés en 1973 (26). L'explication véritable relève davantage de la crainte d'une autre issue, le gouvernement de compromis. Communistes et gaullistes ont en commun, depuis plus de trente ans, le refus de la troisième force qui les condamne tous deux à l'isolement. La démission est alors préconisée pour annihiler toute tentative giscardienne, toute tentation socialiste d'un compromis permanent. Elle n'a pas pour objet de régler la question constitutionnelle, mais plutôt d'empêcher que ne lui soit apportée une réponse politique jugée néfaste. Néfaste pour les gaullistes, parce que concédant trop à l'alternance — en la légitimant, en y participant. Néfaste pour les communistes, parce que limitant par trop l'alternance — en l'arrêtant aux portes de l'Elysée.

Les considérations sont politiques. Mais la démission présidentielle offre-t-elle une solution constitutionnelle ? Oui, si le Président de la République renonce définitivement à son mandat et propose au peuple de confirmer immédiatement son choix en portant à la tête de l'Etat un candidat issu de la majorité nouvelle. On objectera qu'aucun homme politique n'acceptera aussi clairement son échec. Sauf à remarquer qu'il s'agit de la solution gaullienne, interprétée par René Capitant (27).

En dehors de cette hypothèse, qu'il faut bien qualifier d'école, qu'apporterait la démission présidentielle si elle conduisait à la réélection du

(23) Europe I : « Le club de la presse », 23-1-77.

(24) TF 1 : « L'événement », 29-4-1976.

(25) A l'appui de cette thèse, v. les propos attribués à M. Chirac, Premier ministre, au lendemain des déclarations faites par M. Giscard d'Estaing à Washington le 18 mai 1976 : « De Gaulle et Pompidou, eux, disaient : « Si vous ne « votez pas comme je vous le demande, je partirai. » Je préférais cette façon-là. » Georges MAMY, *Le Nouvel Observateur*, 24-1-1977, n° 637, p. 19.

(26) V. *infra*, Références, Compromis, p. 149, les déclarations de Georges Marchais en 1974, puis en 1975.

(27) V. *infra*, René Capitant : Souveraineté populaire et alternance dans la Ve République, particulièrement la fin du dernier texte, p. 145.

Président démissionnaire, voire d'un de ses alliés plus autoritaire (28) ? L'élu se tournerait probablement vers la dissolution pour tenter de parfaire son avantage. Si les électeurs confirment leur second choix, l'alternance est écartée, l'unité des majorités rétablie. S'ils confirment leur premier choix, l'alternance est bloquée, le conflit des pouvoirs institutionnalisé. A moins que leurs titulaires ne s'estiment du coup condamnés à s'accorder.

Encore n'a-t-on raisonné que sur une démission immédiate, autrement dit l'expression d'une volonté électorale qui paraîtra concomitante avec celle des législatives. Le plus vraisemblable reste pourtant une démission différée, intervenant plus tard dans le processus pour dénouer la crise. Ses conséquences s'analyseraient cependant de la même façon et permettent ainsi de récapituler.

La réélection du Président démissionnaire ou d'un candidat issu de sa majorité pérennise le conflit. A l'avantage de l'Exécutif qui peut tenter une dissolution, ou dans des conditions indiquant clairement que les électeurs souhaitent une contradiction des majorités, donc le compromis.

L'élection d'un Président issu de la nouvelle majorité parlementaire règle le conflit. L'alternance est réalisée. Cette issue ne dispose pas de probabilités aussi favorables que la première, le Président décidant seul de son éventuelle démission et choisissant en principe le moment favorable.

L'Assemblée n'est cependant pas sans moyens.

LES RÉPONSES PARLEMENTAIRES

L'Assemblée nationale n'est pas démunie puisque la restauration de l'Exécutif, réalisée en 1958, s'est arrêtée avant l'abolition du régime parlementaire. Les analyses des institutions de la Ve République produites depuis lors mettent légitimement l'accent sur l'Empire parlementaire, le Principat, la République consulaire, le régime semi-présidentiel, le présidentialisme de type nouveau, la monocratie plébiscitaire, ou toute autre formule pour décrire la monarchie élective. Elles tirent sans difficulté argument de la réforme de 1962 et des différentes pratiques qui l'ont suivie pour dessiner

(28) « Si l'on veut bien négliger un aimable divertissement intellectuel », comme le propose M. Jean Gicquel, évoquant le débat entre M. Roger-Gérard Swartzenberg et le doyen Georges Vedel sur l'éligibilité d'un président démissionnaire, v. *Le Monde*, des 6, 8, et 9-10 mai 1976.

une progression linéaire du domaine présidentiel réservé à la compétence générale d'évocation par l'Elysée de toutes les affaires, même tranchées. Il est vrai que Georges Pompidou accentua dans les faits la domination du Président de la République sur les autres pouvoirs, comme il est vrai que M. Valéry Giscard d'Estaing est conduit à oublier ses tendances libérales, orléanistes, pour adopter des positions constitutionnelles ultra-gaulliennes. Mais pourquoi oublier que ces vérités découlent d'une réalité provisoire, et non d'un texte constitutionnel ? Pourquoi se dissimuler qu'elles dépendent du maintien d'un régime politique majoritaire dans lequel le chef de l'Etat tient lieu de créateur ou de fédérateur des différentes composantes de la majorité parlementaire ? Pourquoi se cacher que cette monarchie est déjà sérieusement limitée par le dynamisme d'une fraction de la majorité dont il se trouve que le Président n'est pas issu ? Comment nier que si les décisions du monarque sont déjà conditionnées par ces tensions internes et, pour beaucoup, empêchées par cette résistance d'une composante de la coalition, une rupture des majorités affecterait d'une façon décisive la monocratie en question ? Par quels moyens ? D'abord par le pouvoir à peu près sans limites qui est confié à l'Assemblée nationale de censurer le gouvernement.

7. *La censure*

Le régime parlementaire, même rationalisé en 1958, présidentialisé en 1962, retrouverait donc ses droits avec une victoire législative de la gauche. Qu'implique-t-il ? « En régime parlementaire, la détermination de la politique par le gouvernement s'effectue dans le cadre d'un programme exposé au Parlement et approuvé par lui au moment de sa formation » (29). On sait que l'article 49 de la Constitution confirme cette règle en disposant que « le Premier ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale ». L'interprétation, restrictive jusqu'à la violation, de cette exigence constitutionnelle n'avait guère d'importance dans les temps où la majorité des députés eût voté un tel engagement. Elle risquerait d'être perçue comme une provocation dans une situation inverse. Quoi qu'il en soit, une motion de censure sanctionnerait immédiatement tout refus par les députés d'un nouveau gouvernement.

L'Assemblée semble donc pouvoir paralyser le chef de l'Etat

(29) Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 1055.

en faisant avorter toute formation gouvernementale non conforme à ses désirs.

Une nuance doit cependant être explicitée : le Président n'est pas définitivement bloqué. Aucun texte constitutionnel ne l'oblige à choisir pour Premier ministre un membre de la nouvelle majorité parlementaire. Plus encore : aucun texte constitutionnel ne l'empêche de désigner à la tête du gouvernement l'homme de son choix. L'article 50 se contente de préciser que « lorsque l'Assemblée nationale adopte une motion de censure ou lorsqu'elle désapprouve le programme ou une déclaration de politique générale du gouvernement, le Premier ministre doit remettre au Président de la République la démission du gouvernement ». Cette démission n'entraîne pas nécessairement une dissolution de l'Assemblée ; pas davantage la nomination d'un Premier ministre d'une autre tendance politique, même pas l'obligation de choisir un autre titulaire de ce poste. Elle exige exclusivement la formation d'un autre gouvernement.

On objectera que l'Assemblée censurerait à l'évidence un gouvernement dirigé par le même chef que celui auquel elle vient de refuser sa confiance. Soit. Et si le Président renouvelle l'opération en changeant quelques ministres, voire le Premier d'entre eux, mais toujours pour aboutir à des gouvernements plus proches de ses options propres que de celles de l'Assemblée ? Les censures se multiplieraient, à n'en point douter. La crise irait en s'aggravant. Mais le chef de l'Etat, par ce biais, invoquerait les caprices destructeurs des députés, leur retour aux jeux nostalgiques d'antan.

Indépendamment de ces arguments, peut-être moins insignifiants qu'on ne le croit dans un pays où l'antiparlementarisme est aussi implanté que le système représentatif, la répétition de gouvernements censurés offrirait au Président un certain délai durant lequel l'Assemblée supporterait la responsabilité apparente du blocage et, surtout, ne disposerait pas d'autres moyens que de celui d'empêcher. De là à considérer que ce temps gagné correspondrait à celui dont le Président a besoin pour utiliser une de ses réponses, en argumentant de ce qu'il les dirige contre des partis ambitieux et non contre le corps électoral (ce temps qui médiatiserait ses réactions, ne serait-ce qu'en apparence), il n'y a qu'un pas, aisément franchissable. Et si ce machiavélisme paraissait excessif, on admettra néanmoins que des censures répétées ne sauraient déboucher sur un gouvernement parlementaire sans une résignation présidentielle. On se trouve donc en présence d'une procédure, pas d'une solution.

8. *Le gouvernement parlementaire*

Les principales forces politiques françaises s'accordent pour considérer que le gouvernement ne procède plus des groupes parlementaires

ou des partis mais du chef de l'Etat (30). L'expression « gouvernement parlementaire » ne doit donc plus être comprise dans son interprétation moniste selon laquelle l'Exécutif n'est que le commis du Parlement. Elle suggère cependant que l'Assemblée nationale et le gouvernement constituent un couple avec des droits et devoirs réciproques, couple dont l'unité découle de son mariage opéré par le suffrage universel.

Certes, le suffrage universel a également désigné le Président de la République, et c'est le divorce qui nous préoccupe. Mais dans la logique du gouvernement parlementaire moderne, il convient d'opérer une distinction nette entre le constitutionnel et le politique. Le divorce entre les deux élections n'affecte pas la répartition constitutionnelle des pouvoirs. Et cette dernière consacre bien le mariage entre gouvernement et Parlement — même si l'Exécutif est devenu l'homme dominateur, le Législatif la femme exploitée. Le chef de l'Etat tient plutôt lieu de parents aux jeunes époux. Tout en tenant compte des désirs exprimés par l'intéressée, il choisit pour la Chambre un époux solide dont il estime l'avenir prometteur et qu'il lui plaît à compter parmi ses gendres. Plusieurs arguments constitutionnels renforcent cette image maritale.

Les premières interprétations du texte de 1958 ne laissaient aucun doute sur les limites du pouvoir présidentiel vis-à-vis du gouvernement. On connaît la réponse faite par le général de Gaulle à M. Paul Reynaud, président du Comité consultatif constitutionnel, qui, à propos du Premier ministre, demandait : « Désigné par le Président de la République, pourra-t-il être révoqué par lui ? — Non ! Car, s'il en était ainsi, il ne pourrait pas effectivement gouverner » (31). Même chose pour la formation ou la démission du Gouvernement. « Le Premier ministre forme... son gouvernement et le Président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres. Si le Premier ministre demande la révocation d'un de ses ministres, le Président de la République signe le décret, mais l'initiative de la décision n'est pas prise de son propre chef. S'il n'en était pas ainsi, l'équilibre serait compromis. »

Il le fut d'évidence, avec la consécration du suffrage universel. La Constitution n'en conserve pas moins sa validité juridique et rien n'interdirait à un contexte politique favorable de retrouver ce qu'un autre contexte politique a abandonné. L'importance constitutionnelle du gouvernement n'a pas été éliminée en 1962. Georges Pompidou lui-même soutenait que « le pouvoir du Président de la République a des limites précises. C'est d'abord la nécessité, sauf en période d'application de l'article 16, d'avoir l'accord du gouvernement et, notamment, du Premier

(30) V. en ce sens les propos de F. Mitterrand rapportés par G. DEFFERRE : *Si demain la gauche...*, 1977, p. 34.

(31) Intervention du général de Gaulle, président du Conseil, au Comité consultatif constitutionnel, 8 août 1958.

ministre pour que ses actes soient valables. C'est ensuite le fait que le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et que celle-ci peut, à tout moment, par la censure, le renverser » (32).

Les tenants du gouvernement parlementaire ne disent pas autre chose, mais dans l'ordre inverse. Puisque le gouvernement est responsable devant l'Assemblée, il doit lui correspondre et non la violer. Le Président de la République exerce de réelles prérogatives constitutionnelles en choisissant le Premier ministre, c'est-à-dire l'homme qu'il estime être à la fois le mieux doué pour diriger l'action gouvernementale et le plus fidèle à la majorité parlementaire. Cette compétence s'exerce dans un cadre strict puisqu'elle doit respecter le circuit démocratique : la composition de la majorité parlementaire détermine la composition du gouvernement qui détermine la politique de la nation.

Deux justifications différentes ont été présentées pour soutenir cette interprétation. La première, parlementaire par principe, se fonde sur une lecture minutieuse de la Constitution et de ses travaux préparatoires. Son expression la plus achevée fut produite par Guy Mollet dans son livre publié peu avant sa mort sur *La Constitution de 1958* (33). La seconde, parlementaire ou présidentielle selon les circonstances, repose sur la primauté de la volonté du peuple. Seule compte sa dernière expression. La Constitution doit être interprétée en faveur d'un gouvernement présidentiel après une élection présidentielle, en faveur d'un gouvernement parlementaire après une élection parlementaire. Aucun des deux pouvoirs ne saurait prétendre à une légitimité de principe supérieure à son rival, mais chacun des deux pouvoirs se doit d'admettre la légitimité suprême de la plus récente manifestation du corps électoral.

C'est cette seconde argumentation qui domine aujourd'hui chez les partisans du gouvernement parlementaire. Reste que ces remarques nous éloignent de notre perspective opérationnelle. La cause de cet écart provient précisément de l'absence d'instruments constitutionnels au service de cette thèse. Certes, elle permet d'interpréter de nombreux articles de la Constitution en sa faveur. Certes encore, une lecture parlementaire restituerait au Premier ministre des pouvoirs considérables. Mais tout passe par le choix du titulaire de ce poste. Si le Président de la République accepte d'y appeler un des dirigeants de la gauche, le gouvernement parlementaire commencerait son existence. Mais l'Assemblée ne dispose d'aucun moyen constitutionnel pour imposer directement au chef de l'Etat un Premier ministre qui la reflète fidèlement.

Elle peut empêcher la survie de gouvernements qui la contrediraient, mais elle ne peut provoquer la formation d'un gouvernement qui la refléterait.

(32) Georges Pompidou, Premier ministre, réponse à une question orale avec débat de François Mitterrand, Assemblée Nationale (24-4-1964), *Journal officiel*, 25-4-1964.

(33) Cité *supra*, n. (7).

Sa pression ne saurait alors être qu'idéologique ou politique. Le discours constitutionnel produit par la majorité nouvelle influencera le processus et méritait à cet égard d'être étudié. Mais les moyens constitutionnels dont dispose actuellement l'Assemblée ne permettent pas de le concrétiser directement. A moins de réviser la Constitution.

9. *Le référendum parlementaire*

A lire l'article 89 de la Constitution, le Parlement dispose de pouvoirs suffisants pour court-circuiter l'Exécutif et provoquer seul une révision constitutionnelle. Elle interviendra si le peuple l'approuve par référendum. Apparemment, le Président de la République reste impuissant. L'alternative de l'article 89 se résume ainsi : d'un côté l'Exécutif ne peut obtenir une révision sans l'accord du Parlement — mais dans l'hypothèse d'un large accord entre les pouvoirs constitués, l'intervention du peuple peut être évitée par le Président qui convoque le Parlement en Congrès ; de l'autre côté, le Législatif n'a pas besoin de l'accord présidentiel, mais il lui faut alors celui des citoyens. Cette surprenante inégalité entre les pouvoirs fut à l'origine du détournement de l'article 11.

L'avantage parlementaire n'est qu'un masque.

Il ne profite pas à la seule Assemblée nationale en exigeant un vote identique par les deux Assemblées. Et l'on sait que les fondateurs de la Ve République espéraient quelques sagesses ou quelques appuis du Sénat. Le caractère factice de la suprématie parlementaire doit être cherché ailleurs — puisque aussi bien députés et sénateurs pourraient s'entendre sur une révision qui les rétablissent dans leur puissance. Il découle de l'article 48 de la Constitution accordant au gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour des Assemblées. Sa mauvaise qualité rédactionnelle n'a d'autre objet que d'insister sur cette toute-puissance. « L'ordre du jour des Assemblées... par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé... » Les parlementaires perdent ainsi la possibilité d'utiliser seuls les prérogatives de l'article 89. En théorie, ils disposent de l'initiative de la révision, pour la voter en termes identiques et la soumettre directement au peuple. En pratique, ils n'ont même pas les moyens d'en débattre, pour peu que le gouvernement s'y oppose.

On retombe donc sur le butoir gouvernemental. Si le Président de la République a nommé un Premier ministre issu de la nouvelle majorité parlementaire, le régime parlementaire rationalisé reprend toute sa force et le couple Gouvernement-Parlement domine l'Etat. Mais tant que le chef de l'Etat n'a pas accordé cette concession décisive, l'Assemblée s'oppose, elle ne décide pas. A moins que l'opposition n'aille jusqu'à mettre en cause le maintien du Président.

10. *Le coup de force parlementaire*

La puissance militaire des deux adversaires est-elle égale ? L'équilibre nucléaire est-il réalisé pour provoquer une dissuasion maximale ? L'Assemblée nationale n'est pas démunie, mais elle n'atteint pas le statut de superpuissance qui la mettrait sur le même pied que le Président.

Elle n'est pas démunie puisque l'irresponsabilité du chef de l'Etat s'arrête devant le délit politique. « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison » (art. 68 de la Constitution). Mais cette notion n'a reçu aucune définition juridique. « Un acte même légal commis par le Président de la République peut être qualifié pour des raisons politiques par des Assemblées politiques de haute trahison » (34). La Haute Cour n'est pas liée par la définition des infractions et la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales, sauf dans ses compétences à l'égard des membres du gouvernement ou de simples citoyens qui s'en seraient faits les complices. Les constitutionnalistes s'accordent ainsi pour admettre le jugement politique d'un Président de la République qui abuserait de l'article 16 (35). D'aucuns l'admettent plus largement. M. Duverger en cas d'utilisation de l'article 11 pour institutionnaliser le gouvernement présidentiel (36). M. Gicquel si le Président refusait de se soumettre à une majorité parlementaire confirmée après dissolution (37). On multiplierait à souhait les appréciations d'opportunité. A la limite, une extension très large du concept de haute trahison et l'accusation systématique devant la Haute Cour serait susceptible d'établir une responsabilité politique régulière du Président devant le Parlement et de rétablir ainsi la souveraineté des Assemblées.

La nouvelle majorité parlementaire ne dispose pourtant pas d'un instrument comparable à l'article 16. Pour une raison toute simple : elle demeure impuissante sans le soutien du Sénat. Dès le début de la procédure, l'accord des sénateurs est nécessaire. Contrairement aux solutions retenues par la IIIe République, les Etats-Unis, et, depuis l'origine, la

(34) M. François GOGUEL, *Les institutions politiques de la France*, cours à l'Institut d'Etudes politiques de Paris (1963-1964), Les Cours du Droit, p. 173.

(35) « Une rare unanimité ressort tant des travaux préparatoires que des prises de position doctrinale tendant à considérer que si le Président abusait des pouvoirs qui lui sont confiés au titre de l'article 16, il pourrait être inculpé de haute trahison. » Michèle VOISSET, *L'article 16 de la Constitution du 4 octobre 1958*, LGDJ, 1969, p. 239.

(36) « ... l'irrégularité de la procédure justifierait que les deux Chambres usent alors de l'article 68 de la Constitution relatif à la haute trahison ». Maurice DUVERGER, Le respect des institutions, *Le Monde*, 13-11-1973.

(37) « A supposer que le peuple, après dissolution de l'Assemblée, confirme son choix initial et que le Président refuse d'en tirer les conclusions politiques, la haute trahison pourrait être légitimement invoquée afin de dénouer la crise. » Jean GICQUEL, *op. cit.*, p. 1105.

Grande-Bretagne, ce n'est plus la Chambre basse qui accuse, la Chambre haute qui juge. Le Président « ne peut être mis en accusation que par les deux Assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ». L'article 69 de la Constitution dispose ensuite qu' « il est jugé par la Haute Cour de Justice ».

Cette dernière est élue par l'Assemblée nationale et le Sénat qui choisissent chacune, au scrutin secret, douze de leurs membres comme « juges titulaires » et six comme « juges suppléants » (38). L'élection se fait « au scrutin secret, plurinominal » (39). La pratique d'une représentation proportionnelle des différents groupes parlementaires a été suivie au Sénat mais pas à l'Assemblée nationale où la majorité élue en 1973 refuse l'élection de représentants communistes, ce qui entraîne le refus des socialistes de participer à la Haute Cour. Peut-être la perspective de l'alternance explique-t-elle ces difficultés ; la tactique retenue par la majorité risquerait alors de se retourner contre elle-même, puisque les juges à la Haute Cour sont renouvelés « au début de la législation, dans le mois qui suit (la) première réunion (de) l'Assemblée nationale » (39). Indépendamment de la précaution du vote sénatorial de l'accusation, l'instruction est désormais confiée à des seuls magistrats du siège de la Cour de cassation, désignés par son bureau.

Les députés ne maîtrisent donc plus l'accusation du Président de la République pour haute trahison. Ils ne participent à son jugement que sur pied d'égalité avec les sénateurs. Bref, la haute trahison offre une garantie en cas de détournement flagrant des pouvoirs présidentiels, elle ne permet pas à l'Assemblée une affirmation symétrique de sa toute-puissance. L'article 16 n'a pas son équivalent parlementaire ; tout au plus sa réplique. Il faudrait que le Président viole clairement et gravement la Constitution pour être, le cas échéant, destitué. Tous les scepticismes demeurent permis lorsqu'on se souvient d'un autre article 68 : « Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. » Il s'agissait alors de la Constitution de 1848, suivie du 2 décembre que l'on sait.

CERTITUDES ET INCERTITUDE

Les différents circuits possibles se résument sommairement par des tableaux. Le premier sur les impasses, le second sur les solutions.

(38) Ordonnance n° 59.1 du 2 janvier 1959 loi organique sur la Haute Cour de Justice, art. 2.

(39) Art. 157 du règlement de l'Assemblée nationale.

TABLEAU B : L'ALTERNANCE ET LES IMPASSES

A_1 : *Affirmation du pouvoir présidentiel dans le conflit des majorités*	1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL (art. 16)	→ A_2++, guerre civile **[10]**
	2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL (art. 11)	→ NON A_2, **[6]** → REFUS A_1 ++, **[10]**
	3	GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL (art. 8, al. 1)	→ A, **7**, **[4]**
	4	DISSOLUTION (art. 12)	→ Confirmation Assemblée = A_2 ++
Equilibre ou incertitude	5	GOUVERNEMENT DE COMPROMIS (art. 5 et 20)	→ Etape provisoire vers A
	6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE (art. 6)	→ Succès Président = A_1 ++
A_2 : *Affirmation du pouvoir parlementaire dans le conflit des majorités*	7	MOTIONS DE CENSURE (art. 49 et 50)	→ A ++, **[4]**
	8	GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE (art. 8, al. 2 et art. 20)	→ Etape provisoire vers A
	9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE (art. 89)	→ NON A_1 ++ → REFUS A_2 ++, **[1]** ou **[4]**
	10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE (art. 68)	→ A_1 ++, Coup d'Etat **[1]**

A : dissociation des majorités.
A_1 : favorable au Président.
A_2 : favorable à l'Assemblée.
++ : accentuation du conflit.
[10] : intervention probable de la réponse indiquée entre crochets.
10 : intervention presque certaine de la réponse indiquée.

TABLEAU C : L'ALTERNANCE ET LES SOLUTIONS

1	COUP DE FORCE PRÉSIDENTIEL (art. 16)	→	Dictature
2	RÉFÉRENDUM PRÉSIDENTIEL (art. 11)	→	Régime présidentialiste *de jure*
3	GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL (art. 8, al. 1)	→	Régime présidentialiste *de facto*
4	DISSOLUTION (art. 12)	→	Unité des majorités dans le cadre du régime actuel
5	GOUVERNEMENT DE COMPROMIS (art. 5 et 20)	→	Ve République dualiste [*]
6	DÉMISSION PRÉSIDENTIELLE (art. 6)	→	Unité des majorités dans le cadre du régime actuel *
7	MOTION DE CENSURE (art. 49 et 50)	→	Etape vers le gouvernement parlementaire
8	GOUVERNEMENT PARLEMENTAIRE (art. al. 2 et art. 2)	→	Régime parlementaire *de facto* *
9	RÉFÉRENDUM PARLEMENTAIRE (art. 89)	→	Régime parlementaire *de jure* *
10	COUP DE FORCE PARLEMENTAIRE (art. 68)	→	Régime d'Assemblée *

* Solution réalisant l'alternance, c'est-à-dire confirmation durable du pouvoir de la nouvelle majorité parlementaire. Si l'on retenait l'hypothèse d'une rupture des majorités provoquée au départ par une élection présidentielle, les résultats s'inverseraient : aucune alternance avec les issues marquées *; alternance avec les issues sans astérisque.

Chacun complétera à sa guise ces schémas. Une visualisation plus exhaustive pourrait être tentée en connectant les différents circuits, mais elle exigerait un espace trop vaste pour être représenté ici, sans compter les commentaires et justifications nécessaires.

Pour conclure en quelques mots, on s'en tiendra à quatre points :

1. Ni le Président, ni l'Assemblée ne disposent d'un pouvoir offrant la certitude d'une issue favorable. Sur les 21 effets possibles des 10 réponses retenues, 4 seulement réalisent l'alternance, 2 hésitent, 4 l'évitent et 11 renvoient au point de départ. Mais le résultat n'est jamais sûr.

2. Le Président bénéficie d'une position constitutionnelle plus forte que l'Assemblée. Parce qu'il détient deux atouts décisifs : *l'initiative* et *la maîtrise du facteur temps*. L'Assemblée empêche ou réplique. Le Président décide.

3. Dans l'hypothèse d'une rupture des majorités provoquée par des élections législatives, l'Assemblée bénéficie d'une légitimité plus forte que le Président. La dernière expression de la volonté du peuple est favorable à la nouvelle majorité parlementaire, à l'alternance.

4. Le facteur politique domine, puisque les prérogatives constitutionnelles des différents pouvoirs n'imposent aucune issue. Mais le politique investira le constitutionnel, plus fortement encore que de coutume. L'affrontement des doctrines constitutionnelles traduira le conflit politique. Cette jonction théorique se retrouve dans la pratique. Ces projets politiques devront emprunter des voies constitutionnelles. Il s'avère donc indispensable de posséder une stratégie et une tactique appropriées. Toute perspective politique qui négligerait cette composante opérationnelle qu'apportent les procédures constitutionnelles se retrouverait gravemcnt handicapée.

CONCLUSION 10 MAI 1981

L'élection du candidat socialiste François Mitterrand à la présidence de la République, le 10 mai 1981, introduit l'alternance au cœur de la Ve République. Si elle n'était pas complétée par l'avènement d'une majorité de gauche aux élections législatives prévues les 14 et 21 juin 1981 mais limitée par la reconduction de la majorité parlementaire de droite élue en mars 1978, nous nous trouverions dans le cas d'un antagonisme entre les pouvoirs exposé ci-dessus (40). Les données constitutionnelles seraient exactement identiques, et il

(40) Les solutions intermédiaires relèvent plus de l'analyse politique que du droit constitutionnel.

suffit de remplacer gauche par droite dans les pages qui précèdent pour analyser cette situation. Dans le cas contraire, l'alternance serait parachevée, et la Ve République retrouverait — un temps ? — son cours unitaire, l'opposition étant devenue majorité et réciproquement.

On peut cependant noter que M. Mitterrand a déjà opéré plusieurs choix dans l'éventail des possibilités :

1. Recours très provisoire au gouvernement présidentiel (solution 3), ce qui marque l'étendue de son acceptation de la Ve République (41). Le président socialiste devient quasiment plus gaullien que De Gaulle.

2. Dissolution immédiate de l'Assemblée nationale (solution 4). La stratégie politique elle-même est gaullienne. M. François Mitterrand tente d'obtenir un parti présidentiel hégémonique dans une majorité parlementaire subordonnée (42).

3. En cas de succès, le problème est réglé. En cas d'échec, le président socialiste devient « giscardien » (43) — il dirait « légaliste » : nomination d'un gouvernement conforme à la majorité parlementaire sans démission du Président (solution 8).

4. Reste la perspective de l'adoption de la représentation proportionnelle pour l'élection des députés. Ce point entraînerait une modification très importante de la Ve République, supprimant une des contraintes bipolaires. Le président Mitterrand n'y a pas eu recours dès son élection, alors qu'il aurait pu tenter un référendum sur ce point avant les législatives (art. 11, solution 2). Mais il préfère rechercher d'abord une issue gaullienne (dissolution, parti présidentiel dominant), avant d'envisager ensuite ce qui aurait pu être la solution giscardienne de la division de la majorité depuis 1974-1976 : instaurer la représentation proportionnelle afin qu'ainsi, à défaut d'*une* majorité parlementaire soumise, le Président fasse émerger *des* majorités variables. L'alternance ne se solderait alors pas seulement par l'arrivée de « l'autre » à la tête de la Ve République, mais par l'apparition d'une Ve République autre.

(41) Sur cette acceptation, v. Olivier DUHAMEL, *La gauche et la Ve République*, Paris, PUF, 1980.

(42) Tel est, depuis 1964, son projet, clairement énoncé en 1969 : « Ainsi sera constitué un mouvement politique apte à équilibrer d'abord, à dominer ensuite le Parti communiste et à obtenir enfin, en lui-même, une vocation majoritaire » (*Ma part de vérité*, Fayard, 1969 ; Le livre de poche, 1972, p. 120).

(43) Cf. *infra*, en fin de volume, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL, Chronique vers l'alternance, les positions constitutionnelles de M. Giscard d'Estaing en janvier 1978 et des deux candidats le 6 mai 1981.