

JEAN-CLAUDE COLLIARD

Un régime hésitant et déséquilibré

On peut rassembler les critiques du régime autour de deux idées. Il s'agit d'une part, d'un régime *hésitant*, et d'autre part, d'un régime *déséquilibré*. En parlant d'un régime hésitant, je veux dire que les institutions ont des positions très évolutives dans l'ensemble du système, au gré de l'état des forces politiques et de leur insertion dans le dispositif constitutionnel. On a posé la question de savoir si ce sont les institutions qui ont provoqué un certain système de partis, ou si c'est un certain système de partis qui a amené les institutions à fonctionner de cette manière. Quelle que soit la réponse, j'ai l'impression que l'ensemble porte sa propre contradiction et que l'insertion du système de partis dans les institutions amène à une certaine logique, à une certaine pratique et, par là même, à un risque de crise.

LES RÈGLES NON ÉCRITES

En ce qui concerne l'insertion des institutions dans le système des partis, il faut rappeler, car c'est essentiel, que la Constitution de 1958 avait été prévue pour un système de partis qui resterait le même : où il n'y aurait pas de majorité. C'est à partir de l'état des forces politiques, tel qu'il était connu sous la IV^e République, qu'a été écrite la Constitution de 1958. Or, la majorité apparaît très vite, et avec elle, la création de ce que J.-L. Parodi appelle *de nouvelles règles non écrites* (1) qui sont sans doute aussi importantes que les autres si l'on veut décrypter le texte et la pratique.

Tout d'abord le processus de rationalisation du parlementarisme, qui caractérise la Constitution, se trouve complètement doublé

(1) *Lectures de la Constitution, Projet, sept.-oct. 1977, p. 953.*

par l'apparition d'une majorité. La grande idée de 1958, c'est en effet la stabilité par la rationalisation, considérée comme le seul moyen possible. En témoigne, par exemple, le discours de M. Debré au Conseil d'Etat : « Parce qu'en France, la stabilité gouvernementale ne peut résulter d'abord de la loi électorale, il faut qu'elle résulte, au moins en partie, de la réglementation constitutionnelle et voilà qui donne au projet son explication décisive et sa justification historique. »

Or, il est évident que la majorité politique, qu'on n'attendait pas, est créée très rapidement et indiscutablement, au moins au départ, par la loi électorale. Cela apparaît dès 1958 et devient très net en 1962. La conséquence sur les mécanismes mêmes du parlementarisme en est l'apparition de ce qui a souvent été dénoncé comme un double blocage : le blocage *juridique* produit en 1958 auquel s'ajoute le blocage *politique* par la majorité, produit dès 1962, avec ce qui en découle pour l'institution parlementaire, les différents auteurs estimant que si un blocage est utile, deux c'est trop et cela aboutit à des résultats très disfonctionnels pour le système.

Ce qui est frappant c'est qu'en 1962, au moment où est réalisée cette condition qui était jugée impossible en 1958, apparaît un autre procédé pour forcer la majorité, comme si, au moment même où la preuve allait être faite, on estimait que le procédé de rationalisation était insuffisant et qu'il fallait ajouter autre chose. C'est, évidemment, l'élection présidentielle et tout particulièrement le mécanisme du second tour. L'élection au suffrage universel direct avait été, on le sait, rejetée en 1958. M. Debré, dans le discours déjà cité de 1958, notait à ce propos : « Nous voulons une forte France, est-il possible d'avoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ? » En 1962, le problème est déplacé : ce n'est plus la stabilité que l'on cherche, celle-là commence à paraître acquise, mais c'est plutôt la légitimité, non pas la légitimité des institutions, mais la légitimité du chef de l'Etat. La légitimité est très clairement transférée au Président de la République. Je crois qu'on peut dire que le général de Gaulle pensait, en 1962, faire cette réforme pour ses successeurs et non pas pour lui-même et qu'il s'agissait de réaliser en quelque sorte le passage d'une légitimité personnelle à une légitimité institutionnelle. Il y a là, peut-être, une preuve ou une présomption de l'insuffisance des mécanismes des institutions en 1958.

Parallèlement se développe une autre série de règles non écrites. On assiste, en effet, à ce phénomène assez curieux que les principales règles concernant la formation du Gouvernement ne se trouvent pas dans le texte même, mais à côté : dans des pratiques, des coutumes

qui n'ont aucune valeur obligatoire mais qui, si on les prend sur les vingt ans passés, apparaissent avec une permanence assez solide. Pour le Gouvernement, c'est d'abord l'idée que sa majorité à l'Assemblée dépend non pas de référence parlementaire, comme c'est le cas classique de tous les régimes parlementaires, mais dépend de l'élection présidentielle : elle se dessine en fonction des soutiens ou des ralliements à l'élection présidentielle.

Pour le Premier ministre, ce sont aussi quelques règles assez particulières : tout d'abord, et jusqu'en 1976, le choix du Premier ministre dans le premier groupe de la majorité, ce qui correspond à la pratique classique dans les régimes parlementaires. Il y a là, d'ailleurs, une ambiguïté : est-ce parce qu'il s'agit du groupe le plus important ou bien est-ce parce qu'il s'agit du groupe dont émane, ou auquel se rattache le Président de la République lui-même ? En réalité, les deux facteurs jouent. On a, en 1976, une rupture avec cette logique et une certaine distorsion apparaît.

Autre règle qui semble se dégager dans le choix du Premier ministre. On remarque qu'au lendemain d'une élection présidentielle, le nouveau Président choisit comme Premier ministre une personnalité politique de premier plan et qui a activement participé au succès électoral du Président. M. Debré en 1959, G. Pompidou en 1966, J. Chaban-Delmas en 1969 et à l'évidence J. Chirac en 1974. Est-ce dans le but d'asseoir son autorité et d'assurer sa majorité au lendemain des élections ? On observe ensuite dans les quatre cas un divorce, une crise entre les deux personnages de l'Exécutif, et le Président dont l'autorité s'est assise choisit alors une personnalité au départ plus effacée, mais dont l'avenir semble ouvert. C'est le cas de G. Pompidou en 1962, de M. Couve de Murville ou de P. Messmer, et bien sûr de R. Barre. On voit apparaître, là aussi, une certaine logique qui introduit les problèmes des rapports de la majorité parlementaire et de la majorité présidentielle et du risque de contradiction entre elles. Risque de contradiction, car la situation du Président implique la recherche d'une large majorité et aussi la constitution d'une contre-majorité ou d'une minorité qui a vocation à devenir la majorité.

La recherche d'une large majorité autour du Président est une condition de son action. La stratégie actuelle est de devenir le maître d'un sous-système, pour pouvoir après diriger l'ensemble. C'est ce qu'ont bien compris Valéry Giscard d'Estaing et François Mitterrand et qui explique peut-être qu'ils se soient retrouvés face à face en 1974.

Face à cette majorité se constitue naturellement une contre-majorité appelée à exercer le pouvoir.

LA CONTRADICTION

C'est dans ce contexte bipolaire qu'apparaît le signe d'une contradiction entre un Président et un Parlement élus à des moments différents. Contradiction qui ne peut être résolue sans bouleversements, soit politiques, soit constitutionnels. Ce qui amène à parler d'un système *déséquilibré*, le déséquilibre étant inhérent à ce système.

Régime déséquilibré, il l'est dans les deux situations qui se présentent à nos institutions. Celle d'une coïncidence entre majorité parlementaire et majorité présidentielle et celle d'une contrariété entre les deux majorités.

Dans le premier cas, on constate que tout est ramené au Président qui a la primauté absolue sur le Premier ministre, ce qui est, à mon sens, la caractéristique essentielle de la V^e République. Il est le chef de la majorité et l'initiateur de tous les projets. On est loin au-dessus du « pouvoir de solliciter » dont parlait M. Debré. Il apparaît comme le chef des opérations électorales et partisans. L'omnipotence présidentielle est donc évidente, elle déséquilibre profondément le jeu des institutions.

Dans le cas d'une discordance, les courroies de transmission du pouvoir présidentiel ne fonctionnent plus. On arrive au second aspect du déséquilibre : c'est la crise. On peut alors envisager plusieurs évolutions possibles mais qui reposent toutes sur le Président de la République. Soit un retour au compromis sur lequel reposait l'adoption de la Constitution en 1958 (2), ce qui implique un large transfert des pouvoirs du Président, chef de la minorité, au Premier ministre, chef de la majorité. On ne doit pas oublier pourtant que la cohabitation risque d'être très difficile entre les deux. Le Président a en effet de nombreux moyens pour contrecarrer l'action d'un Premier ministre auquel il serait opposé. Il a le moyen de provoquer la crise institutionnelle qui me semble inévitable dans un cas pareil.

C'est à ce propos qu'on peut faire une critique fondamentale de ce régime en disant que non seulement il introduit la crise, mais encore qu'il appelle forcément à la crise institutionnelle comme moyen de régulation du système.

On peut, dès lors, aller plus loin et se demander si ce régime a une Constitution, c'est-à-dire un ensemble de règles définissant précisément un système de pouvoirs valables dans toute situation et dans toute époque. Il ne semble pas que cela soit ainsi si on considère que notre système est constamment sous la dépendance d'éléments extérieurs et qu'il contient, en cas de discordance entre majorités, les germes d'une crise institutionnelle inévitable.

(2) Cf. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la V^e République*, 2 éd., LGDJ, 1977.