
FRANÇOIS SUREAU

FANTAISIES

CONSTITUTIONNELLES

LA FRANCE VERS LA DÉMOCRATURE ?

129

« Je propose des fantaisies informes et irrésolues, comme font ceux qui publient des questions douteuses, à débattre aux écoles, “non pour établir la vérité, mais pour la chercher”. »

Montaigne, *Essais*, I, 56.

Pendant longtemps, il a semblé aux amis de la liberté que le principal sujet constitutionnel tenait à l'étendue des pouvoirs de l'État. Par un mouvement paradoxal, au moment où l'État paraît menacé de toutes parts, son pouvoir ne semble plus susceptible de s'exercer dans l'intérêt de tous que s'il en vient à être incarné par une figure « charismatique » à la Weber, concentrant en lui-même l'adhésion du peuple et la grandeur des institutions. La démocrature serait ainsi, d'une certaine manière, la subversion de l'État, de ses valeurs, de ses pratiques, de son ancienne soumission au principe de liberté, par une sorte de sauveur, bénéficiaire presque exclusif de la délégation de la souveraineté populaire, animé du désir de bien faire et dépositaire des aspirations profondes des citoyens. Rien ne semble retenir la société politique sur cette pente, comme on le voit à chaque élection présidentielle en France. L'idée contraire du retour au régime d'assemblée ne convainc personne. Personne n'attend rien du « renforcement des pouvoirs du Parlement », et d'autant moins que le Parlement, tout empêtré dans l'exercice hystérique d'une normativité sans frein, ne semble plus pouvoir s'imaginer d'autre rôle que celui de chef de bureau principal, dérivant indéfiniment d'article 234-5 en article 43567 *quinquies* E, ou de juge d'instruction suppléant. Tout au plus

voit-on apparaître ici et là l'idée que le dictateur démocratique pourrait être révoqué à mi-mandat par un référendum aux modalités adaptées à cet effet. Ainsi se dessine la pente qui conduit à la démocrature dans des sociétés comme la nôtre, qui se sont pourtant appuyées sur le fait que les droits des citoyens, non du « peuple » dans son ensemble, cette entité imprécise que l'on n'évoque jamais que dans l'idée de se servir en la brimant, étaient le fondement du pacte social et que la souveraineté n'appartenait pas à un seul délégataire. Mais il est clair aussi que le délégataire principal, celui de l'exécutif, ne peut jamais tenir les promesses qu'il formule à seule fin de bénéficier de la délégation. Passé quelques mois, le despote de la démocrature en devenir ne satisfait plus personne. Il devient impuissant. On veut le pendre en effigie. Sa doctrine paraît adapter dans l'univers collectif la définition de l'amour selon Lacan :

130 « donner quelque chose que l'on n'a pas à quelqu'un qui n'en veut pas ».

LE *TITANIC* APRÈS L'ICEBERG

Il y a à cette évolution des raisons profondes dont la description dépasse le cadre de cet article. Il me paraît cependant opportun de souligner, au moment où l'on se prépare peut-être à une révision constitutionnelle, en quoi notre système institutionnel est sur ce point devenu déficient, et constitue désormais un obstacle et non une aide à la réalisation d'un projet collectif, même défini modestement comme tendant à la préservation de cette tradition précieuse qui recommande d'équilibrer les libertés individuelles et la gestion des intérêts communs et voit dans cet équilibre maintenu le critère même du « bon gouvernement ». Nous en sommes loin, renvoyés aujourd'hui de l'émeute à l'espérance de ce sauveur suprême, qui comme chacun sait n'existe pas.

Pour s'attarder même une heure à une réflexion d'ordre institutionnel, il faut avoir fait justice du préjugé répandu selon lequel les institutions comptent moins que les hommes qui les animent, ou plus exactement que l'analyse institutionnelle est à peu près vaine, toutes les institutions se valant et leurs effets ne dépendant que de la qualité des hommes qui les mettent en œuvre. On voit bien que la V^e République n'est pas la même, sans qu'on ait la cruauté de comparer les noms terme à terme, aujourd'hui qu'il y a un demi-siècle. Mais la République d'il y a cinquante ans souffrait aussi de graves défauts, qui à bien des égards en faisaient une démocrature avant la lettre, de la censure des livres aux cours militaires de justice statuant sans recours. Pour remonter plus loin dans le passé, mieux valait la « charte octroyée » que rien du tout, et

que Polignac ait voulu l'abroger ou la subvertir n'empêche pas de voir qu'entre des mains moins débiles elle eut produit d'excellents effets. De bonnes institutions ne sont pas suffisantes, mais elles sont nécessaires, et, bonnes, les nôtres ont cessé de l'être.

Il faut aussi paradoxalement s'écarter, ne fût-ce que le temps de la réflexion, à la fois de la philosophie et de la sociologie. C'est au fond au titre de la dernière que Tocqueville et nombre de ses successeurs, Guizot et Marx compris, n'ont pas attaché autant d'importance aux mécanismes de la représentation, et à l'histoire constitutionnelle, qu'au déplacement des plaques tectoniques de la société sur lesquelles les institutions étaient appelées à fonctionner, « passion de l'égalité » pour les uns, « dialectique des rapports de production » pour l'autre. C'est au titre de la première qu'on a relevé, souvent avec justesse, comme Julliard dans un essai récent, combien le déplacement de la « souveraineté royale », du droit divin, à la « souveraineté nationale » n'avait pas eu pour conséquence d'améliorer la participation effective des citoyens aux décisions qui les concernent, provoquant une colère, une frustration, encore aggravées par le développement surréaliste du langage technocratique et de la vision administrative du monde chez les agents de l'État, situation dont on voit ces jours-ci les résultats dans la rue. Rien de tout cela n'est faux. Mais de même qu'on ne ressuscitera pas les grands hommes, de même ne doit-on pas attendre pour remédier immédiatement aux défauts les plus criants du système actuel.

131

Ceux-ci me paraissent en définitive tenir à deux causes profondes, lointaines, et à une cause plus circonstancielle. Au titre des causes profondes, on retiendra d'abord le déni de réalité qui nous empêche de voir que cette République dont nous célébrons sans cesse les vertus au moment même où celles-ci disparaissent n'est pas vraiment chez nous un régime stable, ni un régime transcendant par nature, s'établissant au-dessus de toute critique. Ainsi l'invocation permanente de la « République » nous empêche-t-elle de progresser vers le bien, même un bien limité. Certes, la République est le nom que nous donnons à ce qui nous rassemble, liberté, égalité sans considération de « race », de « genre », d'opinion, de condition sociale, règne de la loi. Mais il se produit presque aussitôt un glissement qui nous empêche de voir ce qui ne va pas dans la République réelle, celle de l'histoire, ce régime si souvent dur aux femmes, aux peuples colonisés, aux bagnards et aux Bretons, pour le plus grand profit d'une bourgeoisie d'argent assez prompte à sacrifier non seulement les classes inférieures mais la nation même à ses intérêts, comme on l'a vu au moment de la Commune ou pendant l'Occupation.

Il est assez singulier tout de même que, sitôt que notre République nous déplaît, cortèges de voitures noires emportant, sirènes hurlantes, les excellences vers leurs destinations fabuleuses, délires individuels d'un chef d'État, nous la qualifions aussitôt de monarchie. Mais ces comportements n'ont rien de monarchique. Le monarque a pour lui, Chesterton le disait assez bien, de ne s'être jamais porté candidat, de ne jamais avoir prétendu à une supériorité personnelle qui le justifierait d'espérer gouverner les autres. Il est là parce qu'il ne peut pas faire autrement, parce qu'il est le fils de son père. Son pouvoir n'a rien à voir avec sa compétence. C'est la raison pour laquelle il peut représenter chaque sujet, fût-ce le plus modeste, le moins démiurge de sa propre existence, parce que sa destinée involontaire démontre que « chaque homme est nécessaire », même celui qui dans le monde n'a pas choisi sa place. Le « monarque républicain » dont on se plaint n'est en rien un monarque. C'est parce qu'il n'est que républicain que se dirigent contre lui, avec violence, le grief d'imposture et le grief de supériorité. Par le premier, le corps social manifeste le soupçon que l'élu suprême n'a jamais voulu servir mais se servir, parvenir et jouir, le moment de l'élection n'ayant jamais été que le moment du mensonge. Lorsque les citoyens reprochent au gouvernant, ce qu'ils font assez continûment, de ne pas tenir ses promesses, on voit assez vite qu'ils regrettent moins ces promesses pour leur contenu que parce qu'elles étaient un gage de l'honnêteté foncière de qui prétendait représenter la nation entière. Peu importent les promesses, il faut qu'il les tienne. Mais il ne les tient jamais. Et ses affidés hantent les palais nationaux de l'air de qui dirait : « C'est nous qui sont les duchesses à présent. »

Quant au grief de supériorité, il est encore plus sérieux. La supériorité est bien ce que la société démocratique ne peut supporter. Ou plutôt, parce qu'elle est intrinsèquement démocratique, elle semble supporter bien mieux les privilèges arbitraires de la naissance que ceux qui semblent, au travers de l'élection, se fonder sur la compétence à gouverner. Au-delà même, une supériorité n'est pardonnée que si elle reste vide, comme celle des monarques des monarchies constitutionnelles, et ne signifie à peu près rien en dehors des nécessités d'une représentation visible des permanences nationales. « Rien dans une démocratie, écrit Pierre Manent, ne doit échapper au pouvoir de la société sur elle-même dont le pouvoir est l'instrument et l'expression. » Rien ne peut donc s'interposer entre le citoyen pris comme législateur et le citoyen pris comme sujet. Le « monarque républicain », cet oxymore, est donc nécessairement condamné à s'effacer, soit par la cohabitation lorsqu'elle peut

exister, soit en étant conduit à l'échec d'une réélection manquée ou à ne pas même pouvoir se représenter aux suffrages de ses concitoyens.

Ainsi, la démocratie ne cesse, par l'élection, de recréer en son sein une classe de gouvernants vue comme abusive, parce que la règle de l'égalité des conditions conduit à ne pouvoir jamais plus supporter que personne ne soit supérieur à personne, fût-ce aux fins de la direction, par mandat temporaire, d'un ensemble social complexe. L'État centralisé, vecteur de la démocratie égalitaire, est à la fois tout-puissant et fragile, et son chef exposé rapidement à l'émeute, sauf à ce que la classe dirigeante ait la possibilité de l'escamoter, comme en 1877, en 1919, en 1969 ou par les cohabitations de la V^e République tardive. C'est toute l'histoire constitutionnelle de la France depuis la Révolution, d'autant plus chaotique que n'existe chez nous aucune de ces forces de rappel, notamment religieuses, que Tocqueville avait vues à l'œuvre en Amérique. Si réticent que l'on soit, par exemple, au référendum, on peut voir son institution par de Gaulle non comme l'expression d'une préférence pour le césarisme, mais comme le moyen de retenir la démocratie sur la pente où elle doit nécessairement rouler dès lors qu'elle a rompu avec l'ordre monarchique. Il est assez significatif que les successeurs de De Gaulle n'y aient jamais recouru ou presque, alors même qu'ils n'ont cessé de déplorer, assez vite, que la société ait cessé d'être gouvernable. C'est la logique plus que le courage qui leur a fait défaut. Le « monarque républicain » est condamné parce qu'il est la forme visible de l'ambiguïté de l'État moderne, qui nous semble aujourd'hui impossible à trancher, avec laquelle nous souffrons de vivre, et que Manent a si bien résumée en commentant Montaigne : « L'État n'est jamais assez neutre, et ses actions ne sont donc jamais assez séparées de la société civile et de ses paroles [...]. Le gouvernement n'est jamais assez représentatif, et ses actions ne sont jamais assez jointes à la société civile et à ses paroles. »

133

Ces dernières années ont montré combien la tentation était, en conséquence, grande pour le « monarque républicain » d'essayer de satisfaire « le peuple », mais sans pour autant le consulter. C'est ainsi que le gouvernement a pu se faire l'auxiliaire, en matière de libertés ou de droit de l'asile, d'une sorte d'émeute larvée contre les grands principes, espérant un sursis de cette conjonction. Quant au monarque, il pouvait en attendre un surcroît de faveur par le truchement d'une identification temporaire, et pour une fois l'emploi d'une langue, celle du rejet et de la haine, accessible à tous. Ces tendances ne sont pas propres à la France, toutes les démocraties, même vivant sous le régime de la monarchie constitutionnelle, les ont connues. Ainsi Theresa May a-t-elle pu déclarer que,

si les droits de l'homme s'opposaient à la sécurité, il faudrait les abolir. Du moins ces propos n'étaient-ils pas tenus par l'incarnation de la nation. Si peu burkien qu'on soit, on voit bien tout de même combien il serait abusif que, motif pris d'attentats ou d'émeutes, une seule génération pût s'exempter du devoir de respect à l'égard d'institutions chèrement acquises par les générations précédentes. Il est singulier que la fièvre des commémorations s'accommode si bien de l'oubli presque total des raisons qui avaient en leurs temps fondé les sacrifices qu'on commémore, dans les exemples qu'ils nous ont donnés et les droits qu'ils nous ont transmis.

134 À la fin, la «démocrature», au moins sous sa forme larvée, comme latente, manifestée par l'apparition de ces chefs d'État aux discours volontaires et aux actions empêchées, jusqu'à la chute, c'est peut-être l'autre nom de la disparition de la démocratie. La démocratie disparaît sous la démocratie même, sauf à ce que subsistent paradoxalement en elle ces restes du système aristocratique qui ne font pas dépendre le bien public de l'assentiment de la majorité. C'est un des traits les plus incontestables de la pensée de Tocqueville. Peu lui importent les définitions successives de la souveraineté. Ce qui l'intéresse, c'est le bois qui ronfle dans cette chaudière, qu'alimente la passion inextinguible de l'égalité. Il n'est pas inutile, dans un pays qui se fait gloire de ses libertés, si faibles, si continûment battues en brèche par l'État, de Robespierre à Thiers, de la Terreur rouge à la Terreur blanche, de Bonaparte à de Gaulle, de Polignac à Guéant et Valls, du législateur anti-anarchiste de 1893 au législateur antiterroriste du début du XXI^e siècle, de rappeler l'origine de cette mise en tutelle d'un pays par son administration, aboutissant à la création, non d'une «nation libérale», mais d'«un peuple révolutionnaire et servile». Nous en sommes là. Et lorsqu'un chef d'État se plaint de ce que l'administration ne lui obéisse pas entièrement, cette plainte n'est rien moins que paradoxale, puisqu'il accomplit précisément ce que toute administration rêverait d'accomplir si elle n'était pas bridée par le droit ou par les juges. Tocqueville relevait, dans cette formule dont François Furet a dit qu'elle résumait toute sa pensée politique, qu'il «n'y a rien de moins indépendant qu'un citoyen libre». Il n'y a rien non plus de plus contraint qu'un chef d'État tout-puissant, du moins dans la configuration actuelle de nos institutions. S'il gouverne, on lui reproche de cesser d'incarner. S'il incarne, on lui fait le reproche d'être paresseux. Ce peuple «révolutionnaire et servile», le «monarque républicain» n'en est ni le père ni le guide, ni même le représentant. Il n'en est plus que l'otage.

MALÉDICTION DU QUINQUENAT

La cause circonstancielle, et qui conduit ces jours-ci le pays au bord de la crise de régime, relève de la mécanique des institutions et tient à la réforme du quinquennat, dont personne n'avait mesuré les effets. Il faut dire que la réflexion constitutionnelle n'est, chez nous, que rarement constituante. S'y mêlent le plus souvent l'analyse politique la plus basse, quelques effluves de l'air du temps, un peu de technique. L'Élysée, le Premier ministre et leurs aides pèsent au trébuchet les éléments de l'inévitable négociation avec les assemblées parlementaires. Celles-ci, tout à leur entraînement corporatiste, n'ont en vue que le renforcement de leurs pouvoirs, sans que la nature et l'étendue de ces pouvoirs fassent l'objet d'un examen sérieux. À la fin, alors que c'est à la fois le sens et l'utilité des normes et de leur hiérarchie ainsi que la fonction de contrôle réel de la législation qu'il faudrait repenser, chacun des protagonistes cahote avec bonheur dans son ornière: le gouvernement veut un maximum d'ordonnances, un minimum d'amendements, un minimum de contrôle sur l'activité des bureaux, réduit qu'il est au rôle commode de ramasseur périodique des copies administratives; le Parlement veut des commissions, de l'amendement, la maîtrise de l'ordre du jour de la souveraineté, et au diable les règles qui peuvent le contraindre, à commencer par la nécessité de gager les dépenses nouvelles par des recettes supplémentaires. Ils ne se retrouvent guère que pour pester contre l'émancipation, au vrai fort timide, de la cour constitutionnelle, s'inquiéter du gouvernement des juges, regarder la révolte des corps judiciaires comme une poule regarde un couteau. Brochant sur le tout, les esprits progressistes veulent des droits nouveaux, de la transition énergétique ici, des femmes et des minorités visibles là, ou, au pire, entendent réécrire les préambules pour les débarrasser de leurs scories historiques, sans aucunement mesurer les conséquences de cet exercice absurde, y compris en ce qui concerne la portée des droits du citoyen. Bref, chacun y va de sa lubie. Ainsi aura-t-on ces dernières années créé sans paraître y penser l'étrange système où nous sommes, où le président quinquennal dispose de tous les pouvoirs sans contrepartie, pendant que le gouvernement perd la maîtrise de l'ordre du jour et ne peut faire appliquer son programme qu'en y forçant des assemblées parlementaires plus puissantes, plus rétives et plus inefficaces qu'autrefois. S'il s'agit de démocratie possible, force est de convenir que c'est une démocratie inefficace que ces dispositifs organisent. Il est assez rare d'attenter à la fois, et en même temps, aux grands principes et à l'efficacité dans l'action. C'est

pourtant ce que nous avons collectivement réussi à faire sans paraître y penser.

Relativement au sujet qui nous occupe, le nœud du problème réside, me semble-t-il, dans ce quinquennat au cours duquel les mandats du président et de l'Assemblée nationale sont alignés dans leur durée. On en voit le résultat tous les jours. Un tel système aggrave la confusion inhérente à la superposition des fonctions d'incarnation et des fonctions de chef de l'exécutif. Le régime, sous ce rapport, n'a plus rien à voir avec celui de 1958 ni même avec celui qui s'était développé de 1962 à la création du quinquennat.

136 Pour se faire élire, le candidat doit à la fois promettre une action et rassembler un peuple, deux mouvements évidemment incompatibles sauf chez une nation de moutons, ce que la nôtre, même aux pires moments, n'a jamais été. Il n'est jamais élu avec plus qu'un tiers de voix au premier tour et, s'il l'est, c'est à la fin sur ses capacités supposées de chef d'État et non de chef programmatique du gouvernement, son projet s'effaçant dans la phase finale de l'élection pour réapparaître peu de temps après sous la seule forme de l'addition des mécontentements. L'état de grâce achevé, il est voué soit à se faire haïr, soit à se renier, son impopularité le plaçant assez vite en opposition avec le peuple qui l'a élu. Certains présidents, et le dernier en particulier, ont cru pouvoir, au moins en apparence, trouver la raison de l'impopularité relative de leurs prédécesseurs dans le fait que ceux-ci n'auraient pas tenu leurs promesses. C'est une erreur de perspective. Si le président ne tient pas ses promesses, il mécontente son tiers d'électeurs du premier tour. S'il les tient, il mécontente les autres tiers. Agissant, il se condamne. N'agissant pas, il se discrédite. Il est assez frappant qu'on en soit venu à cet égard à parler sans s'inquiéter du Premier ministre comme d'un « fusible », théorisant en quelque sorte le vice profond de notre système, et envisageant dès l'abord le sacrifice inévitable du chef du gouvernement d'un pays censément démocratique. Il n'y a pas de meilleur aveu d'une illégitimité rampante de l'exécutif à quoi notre Constitution, dans ses modifications aventureuses, nous a conduits. Aussi bien l'article 20 de la Constitution, qui dispose que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, et l'article 21, que le Premier ministre dirige l'action du gouvernement, sont-ils devenus entièrement lettre morte. Il pouvait revivre naguère dans ces périodes de cohabitation que d'ailleurs les Français plébiscitaient. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui. Le Premier ministre est devenu un zombie institutionnel. S'il est le chef du parti majoritaire, il ne peut durer sauf à fâcher le président. S'il ne l'est pas, il n'est rien, ou pas grand-chose,

un directeur général adjoint, un chef de service de rang supérieur, un dauphin éventuel, au mieux le mélange d'un vice-président américain et d'un chef d'état-major de brigade alpine. Quant au parti majoritaire, il n'a de choix qu'entre la fronde et la soumission des godillots. Nulle élection intermédiaire ne le rend solidaire de l'exécutif. Il n'a au fond rien à attendre du président. S'il dépend de lui, ce qui est le cas de nos jours, il disparaîtra avec lui. Comme l'ensemble du système tend à la péremption quinquennale du président sans possibilité de réélection, sauf naturellement circonstances exceptionnelles, le soutien dont celui-ci dispose s'effritera au fil du temps.

Considérons les présidents quinquennaux. Passé la période de rodage, de survie des habitudes précédentes, ce n'est pas par hasard, et c'est sans doute au contraire sans rapport avec les qualités et les défauts propres des hommes, que Nicolas Sarkozy n'a pas été réélu ni n'a pu revenir en selle, que François Hollande n'a pu même se représenter, qu'Emmanuel Macron paraît en fâcheuse posture. À la fin donc, nous avons laissé s'établir un régime que nos concitoyens sont fondés à ne juger ni vraiment démocratique ni vraiment efficace, ce qui explique à la fois d'ailleurs le pouvoir que l'administration paraît y prendre et les critiques dont la technocratie est la cible, elle qui paraît la seule force permanente d'un ordre politique où nul influx ne peut plus durablement circuler. À ce compte, on peut prévoir que la tentation de la démocrature effective – autre que celle à laquelle des gouvernements « convenables » sont enclins, en matière de sécurité ou de xénophobie institutionnelles d'abord – emportera tout, dans l'illusion d'un pouvoir à la fois véritablement représentatif et pleinement efficace. Ainsi naissent les fascismes, mais les fascismes modernes, sans guère de la statolâtrie qui caractérisait les premières ébauches, un fascisme personnel, intuitif et fusionnel dont le gouvernement de Donald Trump offre une image saisissante. Si cette évolution se poursuit, nous serons passés sans y penser de la démocrature latente à la démocrature effective.

137

SOIT UN ROI, SOIT UNE RÉPUBLIQUE

Venons-en à la manière dont nous pourrions remonter cette pente. La première est évidemment le passage à la monarchie, qui a l'avantage d'opérer la dissociation des fonctions d'incarnation nationale et de gouvernement effectif. Il s'agit bien ici de la monarchie constitutionnelle, celle de 1789, mais sans l'excès où l'a conduite la nécessité pour le Parlement de s'ériger en source incontestable et unique de pouvoir

face aux injonctions de la rue et des sections, celle de la Charte si elle avait pu se développer, celle de la Grande-Bretagne ou des monarchies nordiques. C'est au fond le régime que le général de Gaulle avait voulu rétablir à son profit en 1958, sous l'aspect d'une forme de monarchie élective, à cette différence près que l'arbitre ne pouvait que s'emparer tôt ou tard du ballon, surtout après 1962, et que l'élection suffit à ruiner l'avantage moral de la monarchie, qui réside précisément dans le fait que le détenteur du pouvoir suprême n'a jamais voulu l'exercer et n'est pas techniquement qualifié pour cela. Ce système présente de grands avantages. Il est intéressant que les Français, tout en se plaignant sans cesse des gouvernants que leur système hybride suscite nécessairement, soient saisis d'une vive surprise lorsqu'ils découvrent que les pays démocratiques les plus performants, et les plus respectueux des droits du citoyen, sont des monarchies, tout comme ils le soient aussi lorsque la lecture des journaux leur apprend qu'aucun chef effectif de l'exécutif n'est élu au suffrage universel direct au sein de l'Union européenne. Et ce, sans que les peuples se plaignent de se voir méprisés, quand l'opinion s'en plaint chez nous alors même qu'elle désigne directement celui qui va gouverner.

Je ne m'y arrêterai pas longtemps, tant la monarchie a chez nous mauvaise presse, pour une foule de raisons. D'abord, parce que dans sa partie la plus estimable, celle du dernier Chateaubriand ou de Tocqueville, voire des doctrinaires, elle a paru se consacrer plutôt à la défense des libertés qu'à la poursuite de l'égalité, ou même, comme on le voit si bien dans les « souvenirs de 1848 », à la défense des intérêts des riches, qui pourtant forment rarement une base solide sur laquelle s'appuyer en démocratie, tant précisément ils sont exclusivement gouvernés par l'intérêt. L'avantage de ceux qui n'en ont pas, c'est qu'ils peuvent être dans cette mesure même de meilleurs citoyens. Ensuite, parce qu'elle a eu trop longtemps partie liée avec l'ordre ancien des choses, en ce qu'il semblait consacrer pour l'éternité la société à la fois inefficace et abusivement immobile de l'Ancien Régime. C'est la question sous-jacente à l'affaire du drapeau blanc. Enfin, parce que dans la période récente, les courants qui se réclamaient de la monarchie se sont discrédités dans la version politique du maurrassisme, à l'exception bien sûr du dernier Bernanos, porté en terre sous le drapeau des rouges de Madrid.

La solution monarchique aurait bien sûr un avantage esthétique, qui serait de rendre l'exécutif modeste et accessible, en le débarrassant de toutes ces singeries qui rappellent le temps des rois sans en dispenser aucun des bienfaits, au contraire, et sont probablement contraires à la

vertu républicaine. Le roi s'établirait à Vincennes ou au Louvre, entouré non de ces gendarmes dont la tenue concourt censément à la grandeur du chef de l'État, mais d'une cour élégante, civile et réduite, débarrassée des flonflons de caserne, des galopades préfectorales, des visiteurs du soir. Le gouvernement occuperait un immeuble modeste dans les profondeurs paisibles du quartier Saint-Georges ou sur les hauteurs de Belleville. Ses membres iraient à pied sans se prendre pour de grands seigneurs. L'Élysée serait rendu à sa fonction première, celle d'un hôtel particulier de cocotte, et les palais du VII^e arrondissement de Paris seraient changés en hôtels de luxe, assurant enfin la paix aux habitants du quartier, qui ne seraient plus obligés de vivre à Santiago du Chili, faible prix il est vrai à payer pour s'établir au centre du monde. Il n'y aurait plus de course du rat dans la Légion d'honneur. Chaque année, un décret royal anoblirait Nicole Notat, Michel Houellebecq, Kaaris et Booba, et ce serait tout. Les meilleurs iraient prendre rang dans un Sénat enfin déruralisé, qu'il faudra bien un jour faire élire, d'ailleurs, à la proportionnelle intégrale.

139

Je plaisantais, naturellement. Je présente là un songe inaccessible, qui est peut-être celui du roi Babar, lequel structure profondément l'imaginaire national, mais sans qu'on puisse espérer jamais le voir se réaliser: une monarchie sobre et altière, à la fois morale et résolument laïque, socialiste et efficace, bonhomme et sans préjugés, ouverte à toutes les espèces et pas seulement à celle des pachydermes. Car enfin on peut en effet rêver d'un roi qui soit à la fois le symbole et le garant de l'incorporation durable des progrès de la société à la tradition nationale, les soustrayant aux emportements de la peur, de la haine sociale d'un côté, de l'arrogance de l'autre, et nous gardant de cette violence politique qui est notre trait le plus marquant, puisque nous oscillons sans cesse depuis la Révolution entre la réconciliation par le centre et l'assomption des extrêmes, deux voies illusoire. Ce serait sans doute un avantage dans un temps où nulle idéologie ne convainc plus, où chacun paraît souhaiter défaire le gouvernement après l'avoir fait, où le complot hante les esprits, où l'État semble s'effacer devant des forces et des puissances supérieures à lui, ensembles continentaux, superpuissances, terroristes, géants de l'information, où enfin le libéralisme sous sa forme exclusivement matérialiste organise la guerre de tous contre tous. Cet avantage n'est pas à notre portée.

Ce qui l'est, en revanche, c'est l'amélioration de nos institutions afin d'en finir avec la « monarchie républicaine » qui nous entraîne à l'abîme politique, c'est-à-dire à ces deux formes de l'anarchie que sont la dictature

et le désordre, qui peuvent même coexister pour peu que l'imagination ou la lâcheté des corps intermédiaires ne s'en mêlent.

On ne reviendra pas sur l'élection du président de la République au suffrage universel, c'est-à-dire au régime parlementaire pur. Pas davantage ne pourra-t-on opter pour la solution portugaise, c'est-à-dire pour un président élu au suffrage universel pour inaugurer les chrysanthèmes et baptiser les paquebots. Il eût suffi, en réalité, de revenir à la lettre de l'article 21 de la Constitution, mais en transférant au Premier ministre le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale. La tradition césarienne est si ancrée pourtant que de telles voies ne feraient qu'accroître l'entropie du système, le public n'étant pas disposé à comprendre qu'on lui demande de choisir le dirigeant suprême pour ne pas le faire diriger. Reste alors l'annulation des effets de la réforme du quinquennat telle qu'elle a été conduite, en revenant au septennat, ou bien, ce qui serait sans doute plus accordé au temps de l'action comme à celui de l'opinion, en réduisant à quatre ans le mandat des députés et en portant à six ans celui du président.

Une telle réforme ne serait sans doute pas suffisante pour en finir avec une crise politique dont les causes sont profondes. Elle est quand même nécessaire, parce qu'en restaurant la fonction de Premier ministre dans son étendue, en offrant la perspective d'une élection intermédiaire, en engageant par conséquent la société politique à s'organiser effectivement dans un cadre partisan renouvelé, elle préviendrait à mon sens la surprise du pire.

Cette réforme n'est malheureusement pas possible sauf à obtenir le consentement des assemblées parlementaires pour réviser la Constitution. Ce consentement est tout sauf acquis. On touche ici l'inconséquence logique à laquelle ont abouti les modifications successives de notre texte fondateur. D'un côté, il n'existe pas de dispositions constitutionnelles par nature, ce qui devrait imposer que le constituant puisse être appelé, y compris contre le vœu des assemblées parlementaires, à réformer notre charte essentielle. Mais, de l'autre, le dispositif actuel interdit que le peuple souverain puisse se prononcer directement pour la revoir, y compris en ce qui concerne la procédure de révision elle-même ou la portée utile des pouvoirs dévolus aux différentes branches de la démocratie. Il en résulte d'ailleurs des absurdités de détail. Il serait ainsi possible de recourir au référendum pour faire passer à la proportionnelle intégrale l'élection des sénateurs, mais non pour faire tomber leur nombre à deux cents. Rien de cela n'a de sens ni en principe ni en pratique. Le Conseil constitutionnel s'étant fait juge de la légalité des décrets de convocation, il serait impossible aujourd'hui de recourir à l'article 11, comme l'a fait le général

de Gaulle en son temps, pour décider de l'élection du président au suffrage universel direct. De la même manière que l'article 21 a disparu sans qu'on s'en soucie, a disparu aussi, au moins dans son esprit, l'article 3, qui dispose que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Un sens du droit réduit à la pure technique a privé de fondement notre édifice en ruinant les pouvoirs du constituant. Le chemin est en conséquence ouvert pour le passage de la démocratie rampante à la démocratie effective, par l'effet de dispositions qui dans leur pratique, depuis l'établissement du quinquennat, ne donnent aucune issue à l'inévitable mécontentement du public, sans laisser de possibilité d'en appeler au constituant pour modifier de manière radicale cet équilibre déficient. Cela est d'autant plus regrettable que, si les assemblées sont évidemment qualifiées, d'après le texte, pour exercer la souveraineté, on ne voit pas comment elles seraient en droit de définir les modalités de cet exercice même, ce qui serait proprement ruiner la notion de pouvoir constituant. En règle générale, les assemblées parlementaires consultées à l'occasion d'une révision constitutionnelle s'attachent moins au bon fonctionnement de la démocratie politique qu'au développement de leurs propres pouvoirs. Des réformes utiles mais manquées, de Millerand à Mendès France, jusqu'à la rectification bienvenue, en 1958, de la double trajectoire de l'irresponsabilité et de l'impuissance, l'histoire constitutionnelle nous offre pourtant tous les exemples de ce qu'il advient lorsqu'on s'éloigne des principes essentiels.

141

En matière constitutionnelle, c'est de cette paralysie de la volonté, si bien décrite par Constant dans son origine profonde, que nous souffrons d'abord : « La fidélité en amour est une force comme la croyance religieuse, comme l'enthousiasme de la liberté. Or nous n'avons plus aucune force. Nous ne savons plus aimer, ni croire ni vouloir. Chacun doute de la vérité de ce qu'il dit, sourit de la véhémence de ce qu'il affirme et pressent la fin de ce qu'il éprouve. » Nous en sommes là.

Ainsi peut-on craindre que, faute des brusques épreuves qui ont toujours précipité chez nous les réformes utiles, nous allions à la paralysie politique, et tôt ou tard à un régime d'assemblée ou à un régime autoritaire également inefficaces, mais chargés par le sentiment populaire des espoirs qui n'auront pas trouvé à s'exprimer autrement. La démocratie représentative aura vécu, et avec elle ce que notre tradition nationale, des libertés traditionnelles de l'Ancien Régime aux droits du citoyen, aura inventé de plus beau. Chateaubriand le disait déjà, osant s'exprimer ainsi en 1811 devant l'institut de Bonaparte, lequel fut l'initiateur même de la

démocrature: « La mode est aujourd'hui d'accueillir la liberté d'un rire sardonique, de la regarder comme une vieillerie tombée en désuétude. Je ne suis point à la mode, je pense que sans la liberté il n'y a rien dans le monde. » Je ne sais rien de plus juste que cette condamnation de notre nihilisme. Pussions-nous encore l'entendre à travers les années.

R É S U M É

La « démocrature », combinaison inédite des procédures formelles de la démocratie représentative avec la démagogie autoritaire, est peut-être une pente sur laquelle nous sommes engagés. Son origine se trouve dans le discrédit des institutions traditionnelles, et dans la perte de confiance à l'égard des gouvernants qui en résulte. Peut-on prendre un autre chemin, notamment en distinguant mieux, dans notre démocratie, la fonction d'incarnation de la nation de la fonction de gouvernement ? Une révision constitutionnelle peut-elle le permettre ? Est-elle seulement possible ?