

CHANGER LA CONSTITUTION, OU DE CONSTITUTION ?

Tony Andréani

Fondation Gabriel Péri | « Nouvelles FondationS »

2007/1 n° 5 | pages 32 à 43

ISSN 1951-9745

ISBN encours

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-nouvelles-fondations-2007-1-page-32.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Fondation Gabriel Péri.

© Fondation Gabriel Péri. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

CHANGER LA CONSTITUTION, OU DE CONSTITUTION ?

TONY ANDRÉANI*

Il aura fallu du temps, du « séisme » de 2002 à l'affaire Clearstream, pour qu'un certain consensus se fasse dans la classe politique et parmi les journalistes : la V^e République, telle qu'elle est, est devenue un facteur de blocage de la vie et de l'action politiques. En l'espace de quelques mois, la plupart des leaders politiques, nombre de politologues et de constitutionnalistes, jusque-là plutôt silencieux, ont proposé à qui mieux mieux leurs solutions, des plus cosmétiques aux plus tranchées, ces dernières allant de la défense d'un « véritable régime présidentiel » à l'appel à une VI^e République, laquelle marquerait le retour à un régime parlementaire. Dans cette cacophonie, les lignes de clivage entre la gauche et la droite sont loin d'être claires.

Disons-le sans ambages : la crise institutionnelle, selon nous, n'est pas un aspect secondaire, mais un aspect majeur dudit « malaise français », au même titre que la mondialisation et le carcan européen. Elle est l'une des causes essentielles du divorce entre les élites dirigeants et le peuple français, divorce aujourd'hui reconnu par la majorité des commentateurs, de quelque bord qu'ils soient. Alors vient la question : Pourquoi, à l'exception de quelques-uns, la plupart des dirigeants de cette gauche sont-ils aussi timorés sur la question ?

Il y a une explication simple : on ne se lance pas dans

une campagne présidentielle lourde et ardue pour ensuite rogner le pouvoir que l'on se sera donné tant de mal, en cas de victoire, pour conquérir. Mais accordons-leur le bénéfice d'un peu plus de hauteur de vue : nos dirigeants de gauche (nos présidentiables en particulier) s'imaginent sincèrement qu'un régime présidentiel – peut-être revu et corrigé – leur donnera plus de moyens pour réaliser leur projet politique. C'est pourtant là pure illusion. Voilà ce que nous voudrions d'abord montrer.

UN RÉGIME AUTORITAIRE À FAIBLE LÉGITIMITÉ La France a un régime politique unique au monde : un régime semi-présidentiel, qui repose sur une ambiguïté fondamentale. Le président y est à la fois arbitre et inspirateur de la politique de la Nation. Comme on le sait, cela remonte aux origines de la V^e République, c'est-à-dire à la volonté du général de Gaulle de se situer au-dessus de la mêlée, du « régime des partis », et néanmoins d'être le guide du pays. Avant 1962, c'est-à-dire avant l'instauration de l'élection directe du président de la République, c'est juridiquement la fonction arbitrale qui domine : il assure, comme le dit l'article 5, « le fonctionnement régulier des pouvoirs politiques ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». C'est à ce titre qu'il nomme le Premier ministre, qu'il peut recourir en cas de crise au référendum ou à la dissolution de l'Assemblée nationale, ou qu'il peut saisir le Conseil constitutionnel. Il est un peu plus que la reine d'Angleterre (et à peu près sur le même pied que le président allemand ou italien), mais il n'est pas, du moins en principe, le chef de l'exécutif, puisque c'est le Premier ministre qui « détermine et conduit la politique de la nation » – un exécutif dont les pouvoirs sont extraordinairement renforcés par rapport au législatif, on y reviendra. Tout change avec l'élection du président de la République au suffrage universel : elle vise à lui donner une légitimité supérieure à celle du Parlement¹. Dès lors,

* Docteur en philosophie, ancien directeur du Centre de philosophie politique, économique et sociale, unité de recherche associée au CNRS, membre des comités de direction ou d'orientation de plusieurs revues (*Utopie critique*, *La Pensée*, *Actuel Marx*, *Variations*), ainsi que de l'association Espaces Marx et de la Fondation Copernic. Derniers ouvrages : *Les Contradictions néolibérales*, Note de la Fondation Gabriel Péri, juillet 2006 ; « Pourquoi Marx revient... ou reviendra », in *Marx contemporain* (dir. Renaud Fabre et Arnaud Spire), Syllepse, 2003 ; *Le socialisme est (a) venir*, t. 1, *L'Inventaire*, Éditions Syllepse, 2001 ; t. 2, *Les Possibles*, Éditions Syllepse ; « Dossier Chine » (coordination), in revue *La Pensée*, 2005.

même si les autres articles de la Constitution restent inchangés, son rôle de chef de la majorité et de chef de l'exécutif l'emporte, et les fonctions ne sont plus les mêmes (par exemple, les nominations ne sont plus seulement formelles, consistant à veiller au respect des règles, mais deviennent politiques). Quelques différences continuent cependant à séparer le régime politique devenu présidentiel des autres régimes du même nom : la durée du mandat est plus longue (sept ans au lieu de cinq pour les députés), ce qui est censé maintenir la fonction arbitrale ; le Premier ministre reste responsable devant l'Assemblée nationale – mais seulement si une motion de censure est demandée par l'opposition.

On aboutit alors à cette « monarchie républicaine », qui a obéré toute notre vie politique depuis près d'un demi-siècle (terme à vrai dire assez impropre, car les monarchies, devenues constitutionnelles, ne laissent plus de nos jours qu'une fonction arbitrale au souverain, au reste des plus réduites). Le président n'a aucune responsabilité politique durant tout le temps de son mandat : il ne peut demander un vote de confiance ni faire l'objet d'une motion de censure. Il peut prendre l'initiative d'un référendum sur lequel il s'engage, mais n'est pas tenu de démissionner s'il est désavoué par le scrutin (de Gaulle démissionnera en 1969, après avoir perdu un référendum, mais Jacques Chirac ne suivra pas son exemple en 2005²). Il nomme souverainement le Premier ministre, ne choisissant pas forcément l'homme le plus représentatif de son camp (c'est ainsi que de Gaulle préférera en 1968 Couve de Murville à Pompidou, qui venait pourtant de gagner les élections législatives de juin, et que Valéry Giscard d'Estaing choisira en 1976 Raymond Barre plutôt qu'un gaulliste)³. C'est seulement si une majorité législative qui vient d'être élue est du camp adverse qu'il se doit de nommer le chef de cette majorité, sans qu'il y soit d'ailleurs rigoureusement contraint par la Constitution⁴. Au surplus, le Premier ministre choisi n'est pas tenu de demander la confiance de l'Assemblée, et, du reste, il arrivera souvent qu'il ne le fasse pas, quand il n'est pas sûr d'obtenir une majorité (ni Barre, ni Rocard, ni Bérégovoy, ni Raffarin ne l'ont fait). On assiste alors à cette étrange, et hypocrite, répartition des rôles : le président fait endosser sa politique par un Premier ministre dont il se sert comme un « fusible » si cette politique est désavouée, et le remplace par un autre, dont la politique ne sera guère différente, jusqu'à usure de ce dernier. Tel est le jeu de dupes dont les Français sont victimes depuis des décennies.

Jacques Chirac aura, sans doute involontairement, mis un terme à ce jeu d'apparences, et c'est pourquoi on peut dire que, d'une certaine façon, il a achevé la V^e

République, faisant exploser ses ambiguïtés et contradictions⁵. Bref rappel des faits : Chirac, qui a recueilli au premier tour de l'élection présidentielle de 2002 20 % des voix des votants, soit la confiance de moins de 1 Français sur 5, est élu au deuxième tour par 82 % des votants, désireux de faire barrage à l'extrême droite. On aurait pu s'attendre que, se souvenant de sa fonction arbitrale, il cherche à constituer une sorte de gouvernement d'union nationale, ou au moins qu'il compose un gouvernement de tendance centriste. Au lieu de quoi, il choisit un Premier ministre (Raffarin), qui représente l'aile droite de la droite et dont il fait son homme lige. Il ne tient ensuite aucun compte des fortes mobilisations populaires de 2003 (contre la réforme des retraites et contre celle de l'assurance maladie), ne se donnant même pas la peine de faire semblant de changer de politique en changeant de Premier ministre. La majorité parlementaire qui le soutient (cette Chambre introuvable qui suit son élection introuvable de 2002) est battue à l'élection européenne de 2004, et encore plus nettement aux élections régionales et cantonales de la même année. Chirac garde néanmoins son Premier ministre. Il perd enfin en mai 2005 le référendum qu'il a initié sur le traité de Constitution européenne, et non seulement ne remet pas son mandat en jeu, mais encore conserve pendant plusieurs mois le même Premier ministre. Voici donc un président qui refuse, plus que tous ses prédécesseurs, de tirer les conséquences des désaveux populaires.

Pourtant, lors de son précédent mandat, le même Jacques Chirac avait fait admettre par référendum la réforme dite du « quinquennat sec » (le raccourcissement à cinq ans du mandat présidentiel, sans autre modification constitutionnelle). Or cette réforme faisait disparaître les vestiges de la fonction arbitrale au profit de la fonction politique, et ce d'autant plus que l'élection présidentielle devait précéder de quelques jours l'élection législative. Autrement dit, le président demandait une majorité pour sa politique pendant le temps exact de son mandat, ce qui aurait dû le conduire à endosser la pleine responsabilité de ses actes. Au lieu de quoi, on a assisté à cette situation assez unique dans les démocraties libérales : un président qui se prévalait du soutien de sa majorité législative pour ignorer les autres scrutins qui mettaient en cause la légitimité de cette majorité.

Enfin on sait ce qui s'est passé dans les cas de cohabitation, où le régime semble redevenir primo-ministériel : le président s'est attribué un domaine réservé, qui n'existe pas dans la Constitution, mais qu'une certaine lecture de celle-ci rend possible, et il n'a de cesse de mettre des bâtons dans les roues à un gouvernement qui est de l'autre bord et dont il espère se débar-

raiser à la prochaine élection législative. Or la réforme du quinquennat ne règle pas vraiment cette question de la cohabitation, car celle-ci demeure possible si les législatives viennent contredire l'élection présidentielle – cas de figure qui pourrait se présenter prochainement vu l'actuelle confusion politique.

Après ce bref rappel du fonctionnement institutionnel, on peut mesurer l'illusion que représente l'idée d'un pouvoir présidentiel fort, qui permettrait à une gauche résolue de faire prévaloir sa politique sans trop d'obstacles. Ce pouvoir n'est fort que parce qu'il repose sur un abaissement drastique du rôle du Parlement (cf. *infra*) et, plus largement, sur le mépris des sanctions populaires, au prétexte de sa légitimité supérieure. C'est ce qui va faire aussi son insigne faiblesse. Le président se fait élire sur sa personne et sur un catalogue de bonnes intentions. L'extrême personnalisation du pouvoir conduit à une situation où l'essentiel est de se construire une image et de séduire plus que de convaincre. L'élection devient affaire de cabinets de communication et d'influence médiatique, elle tend à se jouer sur des coups de pub. Le « projet » (plutôt que le programme) doit être le plus flou possible, jouant plus des mots que des idées, de façon à ratisser large à la faveur de l'équivoque, de la polysémie, du non-marquage idéologique (cf. par exemple tous les usages et mésusages du mot liberté). Il n'y aura guère d'échéancier, pour éviter d'avoir des comptes à rendre. Il s'agit aussi de ne pas paraître dévaluer le rôle du futur Premier ministre⁶. L'effet sur les partis politiques est délétère : on y passera plus de temps à supputer les chances d'un candidat, à soutenir une écurie, à intriguer pour quelques postes ou fonctions, qu'à travailler des dossiers, à débattre de questions difficiles, à prendre des positions. Du côté des électeurs, que plus rien n'intéresse aux choix politiques importants, les conversations tournent au concours de pronostics, les sondages aidant. L'ambiance électorale finit par ressembler à celle d'une coupe de football ou de la désignation d'une Miss France.

Les résultats de cette foire démagogique, où chaque candidat essaie de se vendre comme une marque de lessive, ont été remarquablement constants. Après une période de grâce, vient rapidement le désenchantement, les courbes de popularité fluctuent ou s'effondrent. Tous ceux qui ont cru voir des promesses dans le discours de campagne s'estiment dupés ou trahis. Comme le président a personnalisé outrancièrement sa campagne, il est normal que toutes les déceptions et toutes les critiques se concentrent finalement sur lui. Comme il n'a aucune responsabilité politique, aucun compte à rendre de son action devant le Parlement, il ne peut plus qu'essayer de se concilier l'opi-

nion, en vantant les mérites de son gouvernement ou en faisant mine de s'en distancier. Les mécontents n'ont alors plus qu'une issue : défaire la majorité qui le soutient aux prochaines élections législatives, locales, voire européennes. C'est ce qu'ils ont fait régulièrement depuis vingt-cinq ans, depuis que la gauche a décidé de jouer le jeu de cette parodie de démocratie (toutes les majorités législatives, en particulier, ont été défaites à l'élection suivante – 1986, 1993, 1997 –, ce qui a donné lieu à trois cohabitations). C'est dire à quel point le pouvoir présidentiel n'a joui que d'une faible légitimité.

LE PARLEMENT GROUION Il n'y a pas beaucoup de régimes politiques, dans les démocraties dites libérales (celles qui reposent sur une séparation et sur un équilibre relatif des pouvoirs) où le Parlement ait été autant rabaisé. On rappellera quelques points essentiels.

Le domaine de la loi a été strictement limité par la Constitution de la V^e République (alors que, auparavant, il était illimité). Il est vrai qu'il a été quelque peu élargi par des décisions du Conseil constitutionnel, celui-ci ayant considéré que la loi doit intervenir chaque fois qu'une disposition de la Constitution, de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 ou du Préambule de la Constitution de 1946 fait référence à l'intervention du législateur. Il n'en reste pas moins que le gouvernement dispose d'un véritable pouvoir législatif sous forme réglementaire, puisque le domaine du règlement va bien au-delà de simples décrets d'application des lois votées par le Parlement.

Le président ne vient pas devant les Chambres, ne se soumet donc ni à critique, ni même à question. Il peut adresser un message au Parlement, mais seulement s'il le souhaite. Il est notamment entièrement libre de sa politique étrangère, dont il ne soumet ni les grandes orientations ni les décisions essentielles (telles que les interventions armées, sauf déclaration de guerre) à débat, et encore moins à vote. Il conserve cette dernière prérogative même en cas de cohabitation⁷. Cette relégation du Parlement s'est révélée particulièrement grave dans le cas des relations avec l'Europe. Les députés n'ont rien su, officiellement, des positions prises par le chef de l'État et le chef de gouvernement au Conseil européen, et par les ministres français au Conseil des ministres. Ils ont vu arriver des directives européennes, dont ils n'avaient jamais entendu parler et qui ne leur avaient jamais été soumises, qu'il ne leur restait plus qu'à transcrire en droit français.

Nous avons donc un pouvoir présidentiel qui fonctionne dans le secret et dans un huis clos qui le coupe, n'étaient ses relations avec le gouvernement et les sondages d'opinion qu'il fait effectuer, du Parlement et du pays réel. Un pouvoir autiste dans un pays qui

devient atone. Et nous avons un pouvoir gouvernemental, qui est soit aux ordres du président, soit (en cas de cohabitation) bridé par celui-ci, et en tout cas, nullement tenu de consulter le Parlement ni de soumettre à un vote des décisions essentielles (comme l'envoi de troupes sur un théâtre extérieur), à l'exception de ce qui reste du domaine de la loi.

Le gouvernement dispose aussi, on le sait, d'un attirail exceptionnel pour prendre des décisions d'ordre législatif qui sont du domaine même du Parlement (ce sont les « ordonnances », s'il a fait voter une délégation de compétences⁸); pour faire voter à ses conditions un projet de loi (c'est la procédure dite du « vote bloqué »⁹); pour faire adopter sans vote tel ou tel projet de loi (c'est le fameux article 49-3, qui a été maintes fois utilisé¹⁰).

Le gouvernement a pratiquement l'exclusivité de l'initiative législative. Une proposition de loi peut certes venir d'un parlementaire ou d'un groupe de parlementaires, mais, en général, elle ne dépasse par le stade de l'examen en commission parlementaire¹¹, sauf si le gouvernement le veut. Il suffit en effet à ce dernier d'imposer son ordre du jour prioritaire pour que la proposition n'entre pas dans l'agenda de la session parlementaire.

Nous pourrions relever bien d'autres traits constitutionnels de cet écrasement du Parlement, probablement unique en son genre. On se demande comment les Français ont pu vivre un demi-siècle dans un régime où la démocratie représentative elle-même est à ce point bafouée. Il faut bien admettre qu'il y a une lourde responsabilité de la gauche, puisqu'elle ne s'est jamais battue sur ce terrain depuis 1981 et n'a rien fait pour changer les choses quand elle était au pouvoir. Aujourd'hui, la crise des institutions est telle que chacun y va de sa petite déclaration ou de sa petite idée pour « revaloriser » le rôle du Parlement. Ce qu'on préconise le plus souvent est un « toilettage » d'une Constitution qui aurait rendu au pays de si éminents services. Pourtant, le peu qu'on vient d'en dire montre que la Constitution de la V^e République est un tout, où chaque article a été soigneusement agencé pour donner à l'exécutif un pouvoir exorbitant aux dépens du législatif et pour tenir le peuple à l'écart des décisions, qui se concoctent dans les cercles ministériels et dans la haute administration, à commencer par l'entourage immédiat du président.

Le pouvoir exécutif a beau faire semblant de jouer le jeu de la démocratie, ce jeu est tellement pipé qu'il est constamment menacé d'illégitimité. En réalité, si ce pouvoir a perduré, c'est qu'il sert parfaitement les intérêts d'une bourgeoisie mondialiste, qui a besoin à la fois d'un pouvoir autoritaire, pour parer aux dérè-

glements de l'ordre public et mettre au pas les contestations, et d'un pouvoir faible, qui laisse jouer les « lois de l'économie ». L'immense entreprise de « libéralisation » et de démantèlement de l'État social, sous couvert de « réformes » et de « modernisation », réclamait un exécutif aussi libre que possible de ses mouvements et un Parlement réduit de plus en plus à une fonction de chambres d'enregistrement. Tout le paradoxe de la V^e République est là : conçue par son fondateur pour assurer la force de l'État et sa puissance d'intervention sur l'économie, elle s'est transformée en remarquable outil au service du néolibéralisme et du capitalisme financiarisé.

Il est de plus en plus manifeste que cette situation ne peut plus durer. Alors que faudrait-il faire : changer la République ou changer de République ?

AMÉNAGER LA V^e RÉPUBLIQUE ? Il n'est pas surprenant que la droite prône un renforcement du régime présidentiel à la française. C'est le meilleur moyen pour faire avaler par une opinion rétive ou rebelle les différentes facettes de la politique économique libérale. Il est cependant difficile de renforcer un pouvoir présidentiel qui est déjà sans équivalent dans aucune démocratie – sauf période de cohabitation – sans accorder quelque contrepartie, pour sauver au moins les apparences d'un régime démocratique. Aussi des leaders de la droite proposent-ils, après avoir prôné la fin de la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale (une responsabilité en fait fictive, puisque aucun Premier ministre depuis 1962 n'a été renversé par elle), de supprimer quelques privilèges de l'exécutif : abrogation de l'article 49-3, suppression du vote bloqué, cession d'une partie de la maîtrise de l'ordre du jour à l'Assemblée. Aucun cependant ne va jusqu'à supprimer le droit de dissolution du président, suppression qui rétablirait quelque équilibre entre la présidence et la représentation parlementaire¹².

Il est plus singulier que, à gauche, certains préconisent aussi de présidentialisier davantage le régime, comme le font Lionel Jospin et Jacques Lang. Le programme officiel du Parti socialiste réduit sans doute quelques prérogatives du chef de l'État, mais, on le verra, il ne remet pas en cause le présidentielisme.

Particulièrement étonnante est la position de Jean-Pierre Chevènement. Il entend, lui aussi, conserver l'essentiel de la Constitution de 1958 et de ne rendre le Premier ministre responsable que devant le président. Ses propositions ne diffèrent de celles de la droite que dans la mesure où serait introduite une « double soupape de sécurité » évitant au régime de verser complètement dans le présidentielisme : en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, le président devrait en même temps que le Parlement retourner devant les électeurs;

un renversement du gouvernement par l'Assemblée nationale conduirait au même retour simultané. Si l'on comprend la signification de la première soupe (éviter le retour d'une situation de cohabitation comme en 1997, à la suite de l'échec de la dissolution effectuée par Jacques Chirac), la seconde nous replonge dans ce qui fut la pratique courante de la V^e République : la majorité marche comme un seul homme pour éviter de censurer le gouvernement, jamais elle ne prend le parti de désavouer un projet de loi ou une politique, qu'elle réproouve ou à laquelle elle n'adhère pas, pour éviter un conflit avec l'exécutif. Elle aggraverait même cette pratique, car une censure est encore plus improbable, puisqu'elle remettrait en cause, non seulement le Premier ministre choisi par le président, mais le président lui-même, contraignant ce dernier à se représenter. C'est, plus que jamais, tout ou rien. Nous l'avons dit, il y a une logique dans l'actuelle Constitution : trois ou quatre modifications, même importantes, n'en changent pas la nature fondamentale. Il faut alors se demander quels arguments peuvent bien être invoqués pour justifier théoriquement et politiquement un régime présidentiel « à la française », quelles que soient ses variantes.

L'argument indéfiniment ressassé est celui du spectre du retour à la IV^e, à ses changements répétés de majorité et à son instabilité ministérielle. Mais c'est une fausse alternative. La totalité des régimes politiques européens, à l'exception du régime français, sont de type parlementaire et primo-ministériel, et ils ne sont pas des plus fluctuants pour autant. Il existe des dispositions constitutionnelles très simples pour assurer la stabilité de l'exécutif, par exemple celle de la « motion de censure constructive » pratiquée en Allemagne : une majorité ne peut être renversée que si l'opposition est à même de présenter un gouvernement soutenu par une nouvelle majorité.

L'autre argument avancé comme une évidence est que « les Français sont attachés à l'élection directe du président au suffrage universel ». Rien ne prouve qu'il en soit ainsi, tant qu'on ne les a pas interrogés sur les fonctions exactes qu'ils souhaiteraient voir attribuer au président. On suppose qu'ils veulent choisir directement le chef de l'exécutif, au lieu que celui-ci soit désigné par une majorité parlementaire¹³. C'est là un argument spécieux, car, dans les régimes parlementaires, les grands partis se présentent au suffrage des électeurs avec un leader, qui sera le Premier ministre en cas de succès, si bien que, en votant pour ce parti, les électeurs votent aussi pour une personnalité qui est censée diriger le futur gouvernement. *A contrario*, on peut observer aujourd'hui la bataille au couteau qui fait rage parmi les « présidentiables », bataille d'autant

plus forte que ceux-ci ne seront tenus ni par un programme collectif ni par une obligation de choisir tel Premier ministre, qu'ils auront donc un véritable pouvoir discrétionnaire.

Peut-on au moins trouver des mérites à un véritable système présidentiel ailleurs dans le monde ? À vrai dire, il ne présente d'intérêt que dans les États fédéraux, où l'on peut arguer que le président élu par le peuple incarne mieux l'unité nationale que celui qui serait désigné par une Chambre des représentants dont les élus seraient trop tiraillés entre les intérêts locaux. Mais il faut noter que, dans ces systèmes présidentiels, les prérogatives du président sont limitées, parce que les gouvernements locaux ont de larges pouvoirs, correspondant aux pouvoirs législatifs des différents États. Ce n'est manifestement pas ce que souhaitent nos thuriféraires du régime présidentiel.

L'exemple états-unien est souvent invoqué à l'appui de ce régime. C'est oublier ses curieuses particularités. Le pouvoir du président des États-Unis est, comme l'ont noté les politologues, fortement limité par ceux du Congrès et du Sénat : il ne peut prendre aucune décision en matière notamment de régulation de commerce, de fiscalité, de recrutement des armées, sans l'aval du Parlement. Si bien qu'on a assisté à plusieurs épisodes de cohabitation à l'américaine (quand le président et la majorité parlementaire ne sont pas du même bord), se traduisant par une paralysie de l'exécutif bien plus grande que dans la V^e République, où le président ne peut mettre que quelques bâtons dans les roues à un Premier ministre de l'autre camp. Cette démocratie ne fonctionne que parce qu'elle repose sur un système de partis très particulier (deux grands partis très hétérogènes, dominés, à travers différents mécanismes de pouvoir, par une petite oligarchie presque héréditaire), qui représentent des intérêts peu distincts (en fait, surtout ceux de fractions différentes de la grande bourgeoisie), et pourtant elle fonctionne mal, comme on peut le voir avec les fantastiques erreurs de politique étrangère ou même au niveau de la sauvegarde des droits individuels¹⁴.

Les systèmes présidentiels latino-américains, bien qu'ils se soient inspirés du système états-unien, plaideraient davantage en faveur du régime présidentiel, dans la mesure où le président y a beaucoup plus de pouvoir, dont celui de dissoudre le Parlement, de passer outre ses avis en matière budgétaire, de faire passer des lois par la voie réglementaire. Ils ont peut-être leur intérêt dans des pays où la plupart des partis sont confisqués par la classe dirigeante et où la population, dont une grande partie est très pauvre et souvent illettrée, reste hors du jeu politique : ils sont alors le moyen pour cette dernière de se faire entendre, si elle parvient à

échapper aux sirènes de la démagogie. Mais le pouvoir présidentiel est, là aussi, souvent paralysé par le régime des partis. Pour ces raisons, ces systèmes présidentiels ne représentent nullement des modèles pour un pays comme le nôtre.

VERS UNE VI^e RÉPUBLIQUE Peut-on modifier par petites touches les institutions de la V^e République? C'est ce que prévoyait le programme du Parti socialiste. Un référendum serait organisé dans les six mois, mis en œuvre par l'article 11 de la présente Constitution.

Le président de la République serait « responsable ». En fait, cette responsabilité est limitée au cas suivant : « En cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat, le Président pourra être destitué à l'initiative de l'Assemblée nationale. » Une telle procédure d'*impeachment* à l'américaine ne saurait s'appliquer qu'en cas de faute pénale ou d'abus caractérisé de pouvoir. En aucun cas, sa politique ne peut être remise en cause. Et il reste entièrement libre de choisir le Premier ministre, et d'en changer.

« Le Premier ministre sera lié par un contrat de majorité. » Cela signifie seulement qu'il devra solliciter la confiance de l'Assemblée et présenter chaque année un programme de travail donnant lieu à débat. Disposition à peu près sans risque, si la majorité législative correspond à la majorité présidentielle, comme cela est probable dès lors que l'élection présidentielle continue à précéder l'élection législative et que la durée des deux mandats reste la même.

C'est au niveau des pouvoirs du Parlement et de sa représentativité que le programme socialiste apporte quelques modifications substantielles, sur lesquelles on reviendra.

Un tel programme laisse les présidentiables socialistes à peu près libres de prôner le régime présidentiel de leur choix. Le plus réformateur semble être Laurent Fabius, qui propose un rôle du président « recentré sur l'arbitrage, le long terme et les valeurs qui fondent la cohésion de la nation¹⁵ ». « Il sera, dit-il encore, le garant des institutions, conservera le droit de dissolution en cas de crise, tracera l'horizon de l'action. » Formules pour le moins équivoques, qui ne tranchent pas entre le rôle d'arbitre et celui de chef de l'exécutif (continuant à nommer le Premier ministre).

Cette politique des petits pas n'est manifestement pas à la hauteur de la crise politique et institutionnelle que traverse notre pays. Une rupture ne peut être incarnée que par un changement de République.

Le grand mérite du projet de VI^e République proposé par Arnaud Montebourg et Bastien François¹⁶ est d'oser cette rupture et de ne pas rester dans le vague : ils ont littéralement réécrit une Constitution, en indi-

quant point par point ce qui doit être abandonné et remplacé dans l'actuelle Constitution et ce qui peut être conservé, et en fournissant à chaque fois une argumentation à l'appui. C'est ce projet que nous allons discuter maintenant, du moins dans ses grandes lignes.

1. Le premier point est un changement complet du rôle du *président*, désormais clairement réduit à des fonctions d'arbitrage, y compris entre l'exécutif et le législatif. Il protège d'abord la Constitution, en ayant la possibilité de saisir une Cour constitutionnelle dont le fonctionnement est profondément différent de l'actuel Conseil constitutionnel, lequel s'est arrogé un véritable pouvoir constituant¹⁷.

À noter ici que c'est lui qui propose des membres pour cette Cour – ce qu'il fait légitimement en tant qu'arbitre –, mais que ceux-ci ne sont plus désignés, en partie, par lui, comme c'est le cas aujourd'hui (ce fait du prince donne au Conseil un caractère partisan), mais par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers¹⁸. En second lieu, le président garde la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale, mais seulement en cas de crise exceptionnelle (et non de simple crise politique). Dans les autres cas, c'est le Premier ministre qui peut demander la dissolution, que le président ne peut refuser. En troisième lieu, il peut demander au Parlement une nouvelle délibération d'une loi. En quatrième lieu, il peut décider, de sa propre initiative, la tenue d'un référendum¹⁹. Ces deux dernières dispositions débordent son rôle arbitral²⁰, puisqu'elles lui confèrent un pouvoir d'intervention politique. Elles sont donc discutables, mais on peut penser qu'elles visent à lui donner un certain poids dans la vie politique. On le voit, le président, dans cette optique, n'est pas une potiche, un inaugurateur de chrysanthèmes. Et c'est en cela que son élection au suffrage universel se justifie. Nous ne voyons pas ici d'objection majeure. Certes, on peut considérer que le retour à un régime parlementaire implique, logiquement, la suppression de cette élection par le peuple – comme il appert dans le programme de gouvernement de la gauche antilibérale –, mais une telle rupture serait sans doute plus difficile à défendre devant le corps électoral ou devant le corps législatif. Surtout une présidence arbitrale appuyée sur une légitimité populaire semble bien avoir sa raison d'être dans un contexte français qui est rien moins que consensuel.

2. Dans le projet Montebourg-François le *Premier ministre retrouve toutes les fonctions qui sont celles d'un chef de l'exécutif*, dont la conduite des affaires étrangères, de la défense, et la représentation au Conseil européen. C'est lui qui nomme aux emplois supérieurs de l'Administration. Les auteurs, à ce sujet, se déclarent partisans d'un *spoil*

system à l'instar de ce qui se fait dans d'autres pays, et nous ne les contredirons pas : autant l'indépendance de la fonction publique est une garantie (en principe) d'impartialité, autant l'action politique ne peut être inspirée ou contrainte par une haute Administration, que l'on sait trop souvent guidée par son esprit de caste, ses intérêts propres (liés aux milieux d'affaires), son idéologie, sa mainmise et sa prétendue expertise sur les dossiers (qu'on pense à cette bastille que constitue Bercy). Le Premier ministre peut également décider de la tenue d'un référendum (on reviendra sur cette question).

3. Un des avantages du système dit primo-ministériel est qu'il pousse les partis à conclure des alliances et à constituer des coalitions avant les élections, de manière que le Premier ministre soit déjà désigné en cas de victoire électorale. On sait que, dans le cas de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne, où deux partis dominent la scène politique, les alliances poussent souvent à des coalitions avec une formation centriste. Une première question clé est donc celle du système électoral : favorise-t-il ou empêche-t-il la multiplicité des partis ? L'un des points les plus critiquables du projet Montebourg-François est de maintenir le scrutin majoritaire, scrutin qui laisse hors du jeu parlementaire une grande partie des courants d'opinion et fausse toute la vie politique²¹. Le parti socialiste admet une dose de proportionnelle, sans plus²². On comprend que les deux grands partis politiques ne soient pas favorables au scrutin proportionnel, car ils veulent obtenir le maximum de sièges, avec tous les avantages correspondants (dont le financement public). C'est pourtant un bien mauvais calcul, car ils suscitent ainsi la défiance d'une grande partie de l'électorat. Dans d'autres pays, comme l'Allemagne, le *scrutin proportionnel* est pratiqué sans inconvénient majeur, avec quelques dispositions restrictives, telle qu'un seuil de 5 % des voix²³.

Une deuxième question est de savoir ce qui se passe en l'absence d'une coalition de gouvernement, cas qui a de grandes chances de se présenter dans notre pays. La solution est généralement celle d'un gouvernement minoritaire, mais appuyé par une majorité parlementaire. C'est ici que la règle de la « défiance constructive » (une motion de défiance ne peut faire tomber le gouvernement que si ses promoteurs sont à même de présenter un Premier ministre de rechange) semble effectivement la meilleure parade à l'instabilité, bien que d'autres règles puissent être envisagées²⁴.

4. Le projet Montebourg-François introduit deux dispositions qui constitueraient une véritable révolution dans le système politique français²⁵.

La première est la possibilité, pour 10 % des électeurs nationaux, de proposer une loi au Parlement, qui serait

alors soumise à débat, susceptible d'amendements (de la part du Parlement ou du gouvernement) et enfin mise au vote (cette proposition serait inscrite de façon prioritaire à l'ordre du jour). C'est donc conférer enfin au peuple un *droit d'initiative législative*.

La seconde est la possibilité, pour 10 % des électeurs nationaux, de demander un référendum sur toute question relative à l'organisation des pouvoirs publics, aux réformes relatives à la politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent ou tendant à autoriser la ratification d'un traité international. Cette fois, c'est de *démocratie directe* qu'il s'agit. Avec deux seules restrictions : la proposition ne doit pas être contraire à la Constitution ni aux engagements internationaux et européens du pays.

Si novatrices que soient ces propositions, elles restent cependant bien timides au regard de leur objectif de transformation démocratique. On peut aller en effet beaucoup plus loin, en s'inspirant notamment de l'exemple suisse, le plus avancé sans doute en la matière.

Obtenir la signature de 10 % de l'électorat est une procédure extrêmement lourde, au niveau tant du recueil que de la validation des signatures, s'il s'agit seulement de proposer une loi au vote du Parlement. Elle pourrait donc être allégée (par exemple au niveau de 2 % du corps électoral). Mais le plus important reste le droit d'initiative pouvant déboucher sur un référendum.

Or les citoyens doivent pouvoir proposer une révision de la Constitution, alors que l'initiative en est réservée, dans le projet Montebourg-François, au président, au Premier ministre et au Parlement (à la majorité de ses membres), pour être soumise ensuite au référendum (la révision peut cependant, si le président en décide ainsi, être effectuée par les parlementaires réunis en Congrès, à la majorité des trois cinquièmes des membres)²⁶. On veut sans doute éviter qu'une minorité (disons, par exemple, les électeurs du Front national) ne puisse, par une campagne démagogique, entraîner l'opinion dans une révision qui porte atteinte à des principes démocratiques (par exemple, faire adopter un article du type « Les Français d'abord » en matière de protection sociale). Mais c'est là faire peu de confiance au débat public. Si l'on veut quand même parer au danger en question, on peut, pour les seules questions constitutionnelles, relever le seuil à 20 % ou plus.

Pour les lois ordinaires, les citoyens devraient pouvoir non seulement en proposer, mais encore contester celles votées par le Parlement, s'ils réunissent le nombre de signatures voulu (mettons 10 % de l'électorat) dans un délai assez court après leur adoption. Bien que ce sys-

tème fonctionne en Suisse sans paralyser l'action publique, on pourrait craindre ici que le droit de contestation n'entraîne des lenteurs dans le processus législatif, et surtout une inflation des référendums. La question est alors de savoir s'il faut limiter le champ d'action des référendums « révocatoires » comme de tous les autres pour parer à ces inconvénients. Le champ circonscrit par la proposition Montebourg-François semble ici raisonnable. En revanche, on ne voit pas pourquoi le droit de proposer une loi au Parlement serait, lui, limité, puisqu'il s'agit ici non pas de faire barrage à une loi existante, mais d'en proposer une nouvelle.

La démocratie suisse donne une idée concrète de la portée des référendums, tant révocatoires que propositionnels. Voici deux exemples de référendums sur des lois déjà votées par le Parlement fédéral. En 2002, le peuple suisse a rejeté par 52,6 % des voix une loi sur le marché de l'électricité, qui proposait d'introduire peu à peu la concurrence dans un service public essentiel. En 2003, il a rejeté par 67,9 % des voix une réforme de l'assurance vieillesse qui prévoyait notamment de retarder l'âge de la retraite des femmes. On peut imaginer ce qui se serait passé en France si la libéralisation du secteur de l'énergie, la privatisation partielle d'EDF, la réforme du régime des retraites et celle de l'assurance maladie avaient été aussi (elles entrent bien dans le champ défini ci-dessus) soumises à référendums. Quant à l'initiative de propositions de lois, elle touche en Suisse une gamme d'objets quasi illimitée, ne concernant plus seulement l'organisation des pouvoirs publics, la politique économique et sociale et les services publics (comme ce fut le cas d'une initiative en faveur des services postaux ou d'une initiative pour la réduction du temps de travail), mais bien d'autres questions (par exemple, il y eut une initiative pour sauver la forêt, une sur le bail à loyer, une pour sortir du nucléaire). Cette initiative est plus difficile à mener jusqu'au référendum, et elle ne rencontre que plus rarement le succès²⁷. Mais elle a au moins suscité un débat public, ce qui contribue à revivifier la démocratie. D'ailleurs, ses initiateurs n'en espèrent souvent pas davantage, se promettant de revenir ultérieurement à la charge.

Les adversaires des référendums d'initiative populaire pensent que le peuple est trop ignorant pour prendre la mesure de certaines décisions. C'est bien plutôt parce qu'on l'a tenu dans l'ignorance. Un véritable débat contradictoire, un exposé succinct des arguments des partisans et adversaires de tel ou tel article constitutionnel, telle ou telle loi ou proposition de loi, tel ou tel traité international, donneraient aux citoyens les moyens de se faire une opinion éclairée (les autres se réfugient souvent dans l'abstention). Qu'on se sou-

vienne ici de l'intensité et de la qualité de la campagne sur le traité constitutionnel européen en 2005. Les véritables problèmes sont ailleurs. On ne peut multiplier les référendums au risque de lasser la population²⁸. C'est pourquoi des conditions assez strictes, sinon de matières, du moins de procédures, devraient être fixées pour les référendums d'initiative populaire. Un autre problème est que les partis et les grandes organisations ont beaucoup plus de moyens pour demander un référendum ou pour mener une campagne que les simples citoyens, et que les médias jouent un rôle clé (beaucoup de citoyens se contentent, par exemple, de regarder un débat télévisé entre grands leaders), quoique pas toujours décisif. Ce problème est tout à fait réel²⁹ et conduit à ne pas se faire trop d'illusions sur la démocratie directe dans des sociétés comme la nôtre, même si on lui trouve des solutions partielles (telles que le plafonnement des dépenses de campagne). Le progrès démocratique serait cependant indéniable. Une « culture » du référendum éloignerait la critique traditionnelle qui en est faite, celle d'être un instrument manipulé par l'exécutif³⁰.

5. On trouve dans le projet de Constitution Montebourg-François nombre d'articles destinés à restituer au Parlement des pouvoirs que la V^e République lui a confisqués. On retiendra ici les principaux, en y apportant quelques observations critiques.

Le premier consiste à rendre au Parlement *une partie de la maîtrise de l'ordre du jour*, alors que le monopole gouvernemental est aujourd'hui un extraordinaire privilège de l'exécutif. Limiter cette partie à un quart semble pourtant bien restrictif. La maîtrise de la moitié de l'ordre du jour n'empêcherait pas le gouvernement de faire valoir ses priorités et laisserait plus de champ à l'initiative parlementaire.

Les auteurs proposent la *suppression du fameux article 49-3*, qui permet au gouvernement de passer en force (on l'a vu encore récemment à propos de la loi sur le contrat première embauche). Sauf en ce qui concerne la loi de finances. On peut effectivement admettre cette dérogation, dans la mesure où la loi de finances ne peut attendre. Encore faudrait-il qu'un temps de débat soit automatiquement accordé, car c'est toute la politique économique qui est en jeu.

Les auteurs proposent de conserver le système des *ordonnances*, en l'assortissant de conditions strictes, pour éviter les abus et les usages pervers. Cela ne nous paraît pas recevable. Si l'on objecte qu'il faut pouvoir légiférer à la place du Parlement, lorsque celui-ci n'est pas en session (la ratification devant intervenir ensuite), on répondra que c'est au gouvernement d'aménager son calendrier et qu'il lui reste toujours la possibilité de convoquer une session extraordinaire.

Les auteurs proposent enfin de conserver le « vote bloqué » (c'est-à-dire sur la totalité d'un texte présenté par le gouvernement) pour éviter les manœuvres d'obstruction et de retardement. La fixation d'un délai maximal pour la dépose des amendements et pour la discussion nous paraît suffisante pour parer au risque de paralysie³¹.

Très intéressantes et pertinentes sont les propositions pour donner au Parlement des *pouvoirs de contrôle* sur le gouvernement, mais aussi sur l'Administration, telles que l'élargissement des commissions de contrôle ou la mise à la disposition du Parlement de la Cour des comptes. Nous ne les détaillerons pas ici.

Une autre proposition essentielle est celle qui impose au gouvernement de *soumettre à l'Assemblée les projets ou propositions d'actes et tout document émanant de l'Union européenne*, comme cela se fait dans d'autres pays. Ce serait mettre fin au scandaleux domaine réservé de l'exécutif dans une matière fondamentale pour la souveraineté nationale et pour l'orientation du pays. Le Parlement pourrait voter des résolutions, que le gouvernement serait tenu de prendre en considération, et qui vaudraient même mandat impératif, si elles étaient prises à la majorité absolue.

6. Le projet Montebourg-François modifie en profondeur la fonction et le mode de désignation du Sénat. Les sénateurs seraient élus au scrutin proportionnel dans un cadre régional. De la sorte, le Sénat deviendrait une « Chambre des opinions », ce mode de scrutin « favorisant la représentation de la diversité des courants de pensée³² ».

Dans l'esprit des auteurs, il s'agit de contrebalancer la réduction de cette diversité résultant du scrutin majoritaire qui régit la représentation à l'Assemblée nationale. Or, si les députés sont élus aussi au scrutin proportionnel, cette finalité disparaît, et l'on peut s'interroger sur l'utilité du Sénat. Il nous semble qu'il devrait être *conservé pour représenter les territoires*, mais avec un mode de scrutin qui devrait être effectivement, lui aussi, *direct et proportionnel*³³ (au lieu de ce mode de désignation indirect et invraisemblablement compliqué, aboutissant de surcroît à une sur-représentation des campagnes, qui est en usage aujourd'hui), le cadre régional étant par ailleurs propice à ce mode de scrutin. En outre, le Sénat peut pondérer un pouvoir excessif de l'Assemblée nationale (c'est souvent dans les régimes autoritaires que le Parlement est réduit à une seule Chambre).

La question du Sénat renvoie à la question extrêmement importante et complexe de la décentralisation, que nous n'évoquerons pas ici. Au reste, on peut penser que cette question doit rester largement du ressort de la loi, pour ne pas l'enfermer dans la rigidité du cadre constitutionnel.

On a proposé la transformation du Sénat en une sorte de Chambre des intérêts, représentant notamment, outre les collectivités territoriales, le « monde du travail » (ce qui reprend une vieille idée de la gauche radicale, celle d'une Chambre de l'autogestion). Cette proposition mériterait une longue discussion. Nous n'y sommes pas favorable, parce qu'elle poserait d'inextricables problèmes de représentativité et risquerait de transformer le système politique en un système partiellement corporatiste. En revanche, le Conseil économique et social pourrait voir son rôle *renforcé*, s'il était inscrit dans la Constitution qu'il doit être systématiquement consulté sur tout projet de loi et que ses avis doivent être publiés³⁴.

7. Le projet Montebourg-François transforme le Conseil constitutionnel en une *Cour constitutionnelle*, qui n'opérerait plus qu'un *strict contrôle de constitutionnalité*. Il s'agit ici de mettre un terme à cette dérive qui a fait du Conseil constitutionnel un pouvoir quasi-législatif, qui peut paralyser l'action du Parlement et même récrire une loi déjà votée (une sorte de « troisième Chambre » donc). À cet effet, les auteurs proposent de supprimer le contrôle *a priori* (c'est-à-dire avant promulgation de la loi), sauf cas spéciaux (essentiellement celui des lois organiques, lesquelles précisent et complètent la Constitution), et de le remplacer par un contrôle *a posteriori*, lors de l'application d'une loi (avec un droit de saisine pour tout citoyen). La Cour n'exercerait plus ainsi une fonction de législateur, mais seulement de juge. Pour éviter l'utilisation politique de l'actuel Conseil, que favorise son mode de désignation³⁵, ils proposent également d'en faire élire les membres par l'Assemblée nationale (à la majorité des deux tiers) et d'obliger ceux-ci à divulguer leurs prises de position (au lieu du secret qui caractérise aujourd'hui son fonctionnement). Toutes ces propositions nous paraissent bienvenues.

8. Enfin, d'autres propositions visent à redonner son importance et son sérieux au travail des représentants tout en réduisant leur professionnalisation et le carriérisme politique. *On ne pourra plus cumuler un mandat parlementaire avec tout autre mandat ou fonction électifs*, contrairement à une pratique qui n'a fait que croître et embellir (aujourd'hui presque tous les députés sont des cumulards), et qui est, notent les auteurs, un « phénomène unique au monde ». Les députés devront voter en personne, la délégation de vote étant exceptionnelle. Enfin « les députés et les sénateurs ne pourront exercer plus de trois mandats consécutifs dans les mêmes fonctions », ce qui *limite le cumul dans le temps* et favorise le renouvellement des élus (le projet prévoit, en contrepartie, un « statut des élus » pour éviter de pénaliser les candidats aux fonctions électives)³⁶.

Toutes ces propositions sont évidemment d'une importance décisive.

CONCLUSION La lutte politique et idéologique sur les institutions a été trop négligée par tous ceux qui contestent l'ordre économique et social actuel. Redisons-le : la Constitution de la V^e République, avec tous les aménagements qui lui ont été apportés (quatorze révisions depuis 1992!), sert au mieux de nos jours les intérêts de la grande bourgeoisie libérale et de sa fraction la plus mondialisée. Quand le Parti socialiste propose de la modifier de façon limitée, voire marginale, il n'est pas à la hauteur de la crise politique que connaît un pays soumis à la « gouvernance » d'une telle oligarchie. S'il revient au pouvoir et qu'il donne suite à ses intentions, lors d'un éventuel référendum, il sera difficile de répondre non, mais ce sera du temps de perdu. Le combat pour une VI^e République devra reprendre de plus belle, et la meilleure façon de le faire aboutir sera sans doute d'exiger la tenue d'une Assemblée constituante³⁷. On a essayé ici de dessiner les grandes lignes de ce que devrait être un nouveau régime politique, à forte teneur démocratique.

Bien des questions ont été laissées dans l'ombre, dont celle des missions et de l'organisation de la justice, celle des collectivités territoriales (leurs compétences, leurs ressources) et de la démocratie locale, celle de la Cour de justice de la République, et, *last but not least*, celle du rapport entre la Constitution française, et la souveraineté du peuple qui en est le fondement, et les institutions européennes. Pas de VI^e République effective sans un nouveau traité européen. Nous ne voulions pas allonger notre propos. Mais une remarque générale s'impose : la Constitution d'une VI^e République doit rester un texte relativement court et surtout laisser du champ non seulement aux nécessaires révisions ultérieures, mais encore à toute une élaboration politique et juridique, qui lui apportera soit des compléments, sous forme de lois organiques, soit des prolongements, grâce à des lois ordinaires, qui témoigneront de la vitalité et de l'inventivité d'une démocratie³⁸. Autrement dit, cette Constitution doit être tout le contraire de l'in-vraisemblable projet de traité constitutionnel européen, qui entendait enfermer les institutions politiques et économiques dans un corset de fer de huit cents pages et stériliser à jamais le débat politique. En outre, il s'agit de faisabilité politique : il serait extrêmement difficile de faire voter un texte trop lourd, trop détaillé, entraînant d'innombrables disputes et controverses.

Il y a néanmoins une énorme lacune dans le texte dont nous venons de présenter une analyse critique : c'est celle de la déclaration des droits fondamentaux. Les auteurs ont pris le parti de ne rien changer aux deux grands textes de référence, que la Constitution

de 1958 s'est contentée de reprendre en préambule et qui font partie du « bloc de constitutionnalité », à savoir la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et le préambule de la Constitution de 1946³⁹. Ils l'ont fait en estimant que « ces textes sont suffisamment patinés par le temps pour ne plus être contestés, tellement utilisés qu'ils en restent modernes, assez plastiques pour n'interdire aucune évolution⁴⁰ ». Or on peut penser, au contraire, qu'une nouvelle Constitution devrait aller plus loin que ces textes, justement trop plastiques pour ne pas empêcher des régressions, dont les exemples sont légion, et pas assez ambitieux, notamment au regard des exigences, nouvelles ou anciennes, en matière de libertés individuelles et de droits sociaux. Plusieurs textes programmatiques ont entrepris de combler une lacune aussi grave⁴¹. Il faudrait un autre article pour discuter de cette question. On se contentera ici de deux remarques déjà avancées : une nouvelle Déclaration des droits devrait être assez générale pour permettre tous les développements ultérieurs, et, si elle doit effectivement confirmer la rupture que représenterait la nouvelle Constitution par rapport aux Constitutions précédentes, elle ne pourra être à ce point révolutionnaire qu'elle empêcherait son adoption⁴².

Un dernier mot enfin : si importantes que soient les institutions politiques dans la vie d'un pays – ce que confirme l'actualité de chaque jour –, on ne peut attendre d'elles des transformations en profondeur de l'économie et de la société, surtout dans un contexte marqué par la mondialisation des échanges et des capitaux (le Venezuela et la Bolivie, par exemple, en font aujourd'hui l'expérience). Mais ces institutions sont à la fois des verrous à faire sauter et des instruments pour les mobilisations populaires. Toute rupture doit donc en passer par là. ●

1. De Gaulle pensait moins à lui-même qu'à ses successeurs, qui ne jouiraient pas du prestige que son rôle historique lui avait conféré. La première élection présidentielle eut lieu en 1965, et, malgré ce prestige, il ne l'emporta qu'au second tour sur François Mitterrand.

2. La question ne s'est pas posée lors des autres référendums, car aucun ne reçut une réponse négative de l'électorat.

3. Il s'agit en effet d'un acte « sans contresigne » (il n'a pas besoin d'être contresigné par le Premier ministre). Dans la pratique, le président a choisi, dans un premier temps, la personnalité politique la plus en vue de la majorité, mais, ses relations avec le Premier ministre se détériorant ensuite, il a opté pour des « techniciens » (Pompidou, Messmer, Barre, Fabius, Cresson), qui feront cependant souvent ensuite carrière politique. Jacques Chirac, en ce domaine, a innové en désignant une personnalité assez effacée (Jean-Pierre Raffarin), avant de la remplacer à son tour par un « technicien » (Villepin, qui n'a jamais disposé d'un mandat électoral).

4. Dans la pratique, il ne peut faire autrement, car un vote de censure de l'Assemblée nationale ferait immédiatement tomber un Premier ministre qu'il aurait choisi dans la minorité.
5. « On pourrait dire de ce régime "Jacques Chirac l'a tué" » (Laurent Fabius, interviewé dans *Le Monde* du 3 mai 2006).
6. Les deux principaux candidats à la prochaine élection présidentielle, conscients que les électeurs ne se contenteront plus de belles paroles, mais veulent du « concret », entendent s'engager sur des propositions plus précises. C'est le cas surtout de Nicolas Sarkozy, et cela est cohérent avec sa perspective d'une présidentialisation accrue. Mais cela pourrait bien lui jouer un mauvais tour : l'électeur, qui n'est pas sans savoir que le Parlement ne joue qu'un rôle effacé, pourra s'inquiéter d'une telle concentration de pouvoir.
7. Dans ce dernier cas, le Premier ministre doit bien répondre en séance aux questions de l'Assemblée nationale, une fois par semaine, mais il fait également comme bon lui semble.
8. La délégation de compétences ne vaut certes que pour un domaine circonscrit et pour un temps limité, et les ordonnances doivent en principe être ensuite ratifiées par le Parlement. Mais le gouvernement, maître de l'ordre du jour, peut repousser indéfiniment cette ratification : les ordonnances ne valent alors que comme règlements – et non comme lois –, mais continuent à s'appliquer.
9. La Chambre saisie doit, en cas de vote bloqué, se prononcer par un seul vote sur tout ou partie d'un texte en discussion selon le découpage voulu par le gouvernement, qui ne retient que les amendements qu'il a acceptés.
10. Le gouvernement engage sa responsabilité sur un texte, ce qui veut dire qu'il est adopté sans vote sauf si une motion de censure vient le renverser, laquelle motion de censure doit être votée par une majorité des membres de l'Assemblée nationale se présentant en personne.
11. Où la majorité domine, comme à la Chambre dans son ensemble. Ce qui ne laisse guère de place aux propositions de l'opposition.
12. Édouard Balladur, qui reconnaît que les institutions fonctionnent mal (« notre régime politique est tantôt cadencé, tantôt instable »), a cependant proposé de le limiter de la manière suivante : « Afin d'éviter les situations durablement conflictuelles, je pense, après avoir hésité, que le président pourrait, une seule fois durant son mandat, avoir le droit de dissoudre une Assemblée hostile, mais, à la condition que si, l'élection passée, une majorité toujours hostile était élue, celle-ci puisse à son tour mettre fin au mandat du président » (tribune dans *Le Monde* du 5 avril 2006). Sous prétexte de rééquilibrer les pouvoirs, il s'agit en fait d'éviter de longues périodes de cohabitation.
13. Le scrutin majoritaire aux élections législatives est pour beaucoup dans la forte participation aux scrutins présidentiels. Tous les Français qui sont privés de représentation à l'Assemblée nationale, dont la voix a donc compté pour rien, se disent que, au moins lors de l'élection du président, leur voix sert à quelque chose.
14. Lire, à ce sujet, le très intéressant développement de Denis Collin, in *Revive la République*, Armand Collin, 2005, p. 25-41.
15. Interview dans *Le Monde* du 3 mai 2006.
16. *La Constitution de la 6^e République, Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005.
17. Comme le notent très justement les auteurs, le Conseil constitutionnel est devenu « un acteur du travail parlementaire, une sorte de troisième chambre » (*op. cit.*, p. 149).
18. Cela afin d'assurer que la Cour ne représente pas le seul courant de la majorité politique. Une autre disposition importante est que les membres de la Cour puissent faire connaître leur position individuelle, de sorte que tombe le paravent de sa pseudo-neutralité et que les divergences fassent débat dans le pays.
19. L'initiative d'un référendum est ouverte également au Premier ministre, à l'opposition (pourvu qu'elle réunisse un tiers des députés et des sénateurs) et aux citoyens (*cf. infra*).
20. Qui reste le principal. D'où le retour au mandat de sept ans (non renouvelable).
21. En revanche, les sénateurs seraient élus au scrutin proportionnel dans un cadre régional.
22. « Environ un député sur cinq devrait être élu à la proportionnelle sur des listes nationales, complémentaires des candidatures par circonscriptions. »
23. Il existe d'autres correctifs dans le sens majoritaire, tels qu'une prime à la formation arrivée en tête.
24. Telle cette règle, alternative à la précédente, évoquée dans un document de la Fondation Copernic (in *Propositions pour des politiques alternatives*, Éditions Syllepse, 2006) : « Certains craignent que la méthode allemande ne conforte une logique majoritaire stimulant une tendance à la bipolarisation. Ils préfèrent donc ne pas limiter les pouvoirs de censure du Parlement, quitte à énoncer le principe selon lequel deux motions de censure votées dans la même année provoquent obligatoirement une nouvelle élection législative » (*cf. p. 5*).
25. Le projet du Parti socialiste reprend la première proposition sous la forme : « Nous favoriserons la loi d'initiative citoyenne au terme d'une procédure de dépôt d'une pétition signée par un million de signatures dans trente départements au moins », mais ignore la seconde (le référendum d'initiative populaire).
26. En Suisse, le Parlement peut aussi adopter des articles constitutionnels, mais un référendum est alors ensuite obligatoire.
27. Pour obtenir la tenue d'un référendum sur des lois déjà votées, il faut en Suisse 50 000 signatures réunies dans un délai de cent jours après leur publication. Pour proposer une nouvelle loi, il faut 100 000 signatures récoltées en dix-huit mois. « Si les référendums obligatoires sont bien reçus par la population, ceux pour lesquels aboutissent les référendums facultatifs sont, en revanche, souvent refusés : sur 180 référendums facultatifs demandés, environ 70 ont amené le rejet des textes parlementaires. Ce résultat est tout à fait explicable, car si l'on trouve rapidement 50 000 concitoyens voulant faire barrage à une loi, c'est que l'objet rencontre assurément une opposition sérieuse dans l'ensemble de la population. Pour les initiatives, l'échec est généralement prévisible : sur environ 180 initiatives qui ont abouti, seules 15 ont passé la rampe » (Jean-Marie Meilland, « La démocratie suisse, un modèle pour le monde ? », consultable sur le site de la revue *Utopie critique*).
28. L'expérience suisse montre un taux assez élevé d'abstentions, variable selon les sujets. Une manière d'y remédier serait de rendre, comme pour les autres consultations, le vote obligatoire, sous peine de sanctions, comme cela se pratique dans certains pays.
29. Les référendums suisses n'ont pas transformé le système économique et social du pays. Ils ont, au contraire, souvent entériné des positions conservatrices (*cf. l'analyse de Jean-Marie Meilland, op. cit.*).
30. De fait, seulement trois référendums sur vingt-sept depuis la Libération ont dit « non » à ceux qui les ont organisés.
31. Le projet du Parti socialiste est ici plus radical : suppression du vote bloqué et de l'article 49-3, mais il maintient également les ordonnances, moyennant une « stricte limitation ».
32. *Op. cit.*, p. 77.
33. Le scrutin proportionnel par liste est sans doute le plus adéquat, car il est le seul à assurer une parité hommes/femmes.
34. Pour une discussion de cette question je me permets de renvoyer à mon analyse dans *Le socialisme est (a) venir*, t. 2, *Les Possibles*, p. 194-198.
35. Les neuf membres du Conseil sont désignés pour un tiers par le Président de la République, pour un tiers par le Président de l'Assemblée nationale, et pour un dernier tiers par le Président du Sénat. En Europe seule la France utilise ce système de nomination par les autorités politiques, où la majorité politique en place contrôle de fait le Conseil.
36. Le projet du Parti socialiste comporte aussi le mandat unique, et la limitation du cumul des mandats dans le temps à trois mandats consécutifs.
37. On pourrait certes penser à utiliser l'article 89 de l'actuelle Constitution (« De la révision ») pour, finalement, bouleverser de fond en comble son édifice. Mais cela paraît bien difficile. Sans doute un président et un Premier ministre résolus pourraient-ils prendre l'initiative de la révision. Mais l'article exige ou bien que le projet de révision soit voté en termes identiques par les deux assemblées, avant d'être soumis à référendum, ce qui laisse peu de chances d'aboutir étant donné la composition de l'actuel Sénat, ou bien qu'il soit approuvé

par une majorité des trois cinquièmes du Parlement réuni en Congrès, ce qui rencontre le même obstacle. C'est pourquoi il serait finalement plus réaliste de procéder en deux temps : un référendum pour décider de la tenue d'une Assemblée constituante (aucunement prévu par la Constitution de la V^e République, et pour cause) et un second référendum pour adopter la Constitution issue des travaux de cette Constituante.

38. On peut penser ici à toutes les propositions intéressantes concernant la création d'institutions de la démocratie « participative » (conseils de quartier, conseils de circonscription, référendums locaux, etc.), dont je pense que, en tout état de cause, elles ne sauraient consti-

tuer qu'un « troisième pilier » de la démocratie (cf. ma discussion de cette question dans *Le socialisme est (a) venir*, t. 2, p. 189-193).

39. Ils ont ajouté cependant la Charte de l'environnement inscrite dans la Constitution en 2004.

40. Arnaud Montebourg et Bastien François, *op. cit.*, p. 49.

41. Par exemple, le document déjà cité de la Fondation Copernic et le programme adopté par la gauche antilibérale (*Ce que nous voulons*, consultable sur le site www.Alternativeunitaire2007.org

42. Cela du moins en temps de paix civile. Rappelons que toutes les Républiques françaises antérieures sont nées dans des situations de convulsion politique.