

le courrier de Sciences-Po Grenoble

bulletin de li@ison de l'@ssociation des @nciens élèves

Editorial

Début février 1976 je présentais en conférence de Droit Constitutionnel mon premier exposé sur la Vème République. A peine avais-je annoncé le plan de celui-ci qu'un étudiant pénétrait dans la conférence de méthode pour annoncer «*Assemblée générale, Assemblée générale*».

Tous les étudiants se levèrent et sortirent. Dépité, je dus ranger mon exposé pour me rendre également en Amphi. La grève commençait.... Elle se termina à la rentrée de septembre. Ce fut la grève la plus importante de l'histoire de l'université. Fin septembre, devant un auditoire composé de mon seul maître de conférence, Alain Jourdan, je pus enfin faire mon exposé sur la Vème République.

Je n'aurai pas l'outrecuidance de vous infliger cet exposé sans doute bien terne, trop classique. Et puis à cette époque-là, l'alternance et la cohabitation n'avaient pas eu lieu. Il nous a semblé plus judicieux de publier l'intervention de Jean-Marcel Jeanneney, ancien ministre du Général de Gaulle, à l'occasion de la célébration du cinquantenaire de Sciences PO Grenoble au Château de Cap Gemini Sogeti à Behoust. Son exposé a captivé l'assistance. Les nombreuses questions posées à Jean Marcel Jeanneney ont montré l'intérêt des diplômés présents, toutes générations confondues. Le temps des cours magistraux, des conférences de méthode, des débats houleux, tout cela revenait en mémoire. Nous avons de nouveau.... 20 ans.

Merci à Jean-Marcel Jeanneney pour sa brillante intervention, à Cap Gemini Sogeti et à notre Président, José BOURBOULON, à qui nous devons le financement de ce numéro spécial.

Les prochains numéros seront dédiés aux hommes politiques issus de Sciences Po Grenoble et à la mise en place de la IVème année. Vous retrouverez la rubrique carnet que nous alimentons grâce à vos messages, et qui est quotidiennement actualisée sur notre site internet.

A noter dans votre agenda la soirée annuelle parisienne du vendredi 19 novembre aux Ecuries du Lion d'Argent - 8, rue Bauchaumont, 75009 Paris - et l'Assemblée générale à Grenoble, le 23 octobre à l'IEP.

L'annuaire 2000 sera publié début janvier. Alors n'oubliez pas de nous retourner très rapidement votre fiche et votre cotisation, ainsi que les coordonnées de vos condisciples.



Enfin la consultation du site internet : www-sciences-po.upmf-grenoble.fr/fr/aae vous permettra de découvrir la nouvelle maquette et ses nouvelles fonctionnalités. Merci à tous ceux qui nous ont adressé leurs félicitations, qu'ils soient à Moscou, en Amérique Latine, en Finlande ou tout simplement en France.

Merci de faire connaître nos activités, notre service emplois : diplômés confirmés, jeunes diplômés, stages. 1.200 offres actualisées tous les jours.

Merci à nos assistants :

- ▷ Jonathan MASCIAVE à qui nous devons la réalisation de la nouvelle maquette du site,
- ▷ Claire GUIRADO pour la bonne tenue du service emplois
- ▷ Isabelle BERTRAND pour l'amélioration de notre base de données

Merci pour leur professionnalisme, leur gentillesse et leur implication.

Merci d'adresser la taxe d'apprentissage de votre entreprise à l'IEP.

Stéphane PUSATERI (SP 78)
Secrétaire Général



Numéro 20 - 2ème édition 1999

Cette édition spéciale est consacrée entièrement à retranscription de la conférence de M. Jean-Noël Jeanneney devant l'association des anciens élèves, qui s'est tenue le samedi 24 octobre 1998.

Connu à Grenoble pour y avoir exercé au lendemain de la guerre, de façon prestigieuse, les fonctions de doyen de la Faculté de Droit et y avoir créé l'Institut d'Etudes Politiques, puis en 1968 pour avoir été élu député de l'Isère, Jean-Marcel Jeanneney a occupé d'importantes responsabilités au plan national et international. Directeur de cabinet de son père Jules Jeanneney, dernier président du Sénat de la IIIe République et ministre d'Etat du Général de Gaulle en 1945, et ministre lui-même par trois fois du Général sous la Ve République ainsi que premier ambassadeur de France en Algérie, Jean-Marcel Jeanneney connaît parfaitement les rouages de notre système politique.

Aussi, est-ce un diagnostic rigoureux du régime qu'il livre aux anciens élèves de l'I.E.P. de Grenoble, mûri par le recul du temps et à un moment où de nombreux observateurs s'accordent à reconnaître que la Ve République est en crise. Le constitutionnaliste aura peu de choses à ajouter aux réflexions et aux propositions de l'ancien ministre avec lequel, pour l'essentiel, il se trouve en accord, y compris sur le faux remède que constituerait le recours au quinquennat.

Sans doute, le sens de la continuité et l'attachement à la République de Jean-Marcel Jeanneney le conduit-il, de manière implicite, à avoir dans le régime actuel de la France, quand il fonctionne en dehors de la cohabitation, le prolongement d'une IIIe République qui aurait réussi. D'où le caractère parlementaire qu'il attribue au système, alors que nous aurions tendance à souligner davantage sa dimension présidentielle. Mais, quelle que soit la dénomination qu'on lui donne, ce qui compte c'est l'équilibre à maintenir entre un président, élu au suffrage universel, en charge du long terme - ce qui justifie la durée du septennat - comptable de son mandat devant le peuple, et un gouvernement responsable politiquement du court et du moyen terme devant l'Assemblée

Nationale. Or c'est cet équilibre qu'il convient de préserver. Et c'est lorsqu'il est remis en cause que la Ve République est en crise.



Jean-Louis Quermonne
 Directeur honoraire
 de l'Institut d'Etudes
 Politiques de Grenoble

Le devenir des institutions de la V^{ème} République, par Jean-Marcel Jeanneney

ancien ministre, directeur honoraire de l'IEP de Grenoble

Conférence devant l'association des anciens élèves de l'IEP de Grenoble résidant dans la région parisienne - samedi 24 octobre 1998

Mesdames, Messieurs, le sujet que l'on m'a demandé de traiter - sujet imposé comme on dit dans les concours - est ainsi libellé : « *le devenir des institutions de la Ve République* ». Evidemment, ce sujet est inspiré par le fait que, à l'heure actuelle, dans les milieux politiques, dans les journaux, peut-être aussi dans les instituts d'études politiques, on a le sentiment que nos institutions, notre constitution traversent une crise. En réalité, cela a toujours été le cas depuis 1789. Constamment, les constitutions qui avaient été votées ont été discutées, critiquées, remplacées. La succession de constitutions est ce qu'on appelle une spécificité française ; pas une bonne spécificité ! Je me suis amusé à en rechercher la série. C'est assez impressionnant ! 1789, 1791, 1793, 1799, 1802, 1804, 1814, 1815, 1830, 1848, 1852 en droit, 1870 en fait, puis en droit 1875. Celle-ci a duré jusqu'en 1940 : soixante-cinq ans, c'est le record ! Ensuite - je passe sur l'occupation et le Gouvernement dit de l'Etat français - 1946, après un avortement, et pour l'instant celle de 1958 qui a maintenant quarante ans. Notre constitution de la Ve est dans l'ordre de la longévité déjà la deuxième. Ce n'est pas si mal ! Trop vieille peut-être ?

Quand les choses
 ne vont pas très bien (...)
 c'est la faute aux institutions

Tout au long de cette longue histoire, il y a toujours eu, dès qu'une constitution a duré plus que quelques années, des projets de révision. Sous la IIIe République, cela a d'abord été Clemenceau qui quand il était jeune voulait la modifier en supprimant le Sénat. Plus tard, il a été sénateur. Puis ce furent Jules Ferry, Tardieu avec son livre *le souverain captif*, Doumergue et d'autres encore, sans aboutir à des réformes sinon tout à fait mineures. Sous la IVe République - une IVe constamment chancelante - il y eut plusieurs petites révisions. Quant à la Ve, jusqu'ici elle a donné lieu déjà à onze révisions, mais

la plupart tout à fait mineures. Il n'y en a eu que deux importantes. D'abord évidemment celle de 1962, en application de laquelle le président de la République est élu au suffrage universel. En 1969, un projet que je connais bien pour des raisons personnelles, a échoué ; il n'est donc pas à inscrire dans la liste des révisions. En 1972, Georges Pompidou a voulu transformer le septennat en quinquennat. Il a réussi à faire voter « *en termes identiques* », le projet de réforme par l'Assemblée nationale et par le Sénat, mais n'ayant pas recueilli ensemble les trois cinquièmes de majorité nécessaires, le projet fut abandonné. En 1976 - seconde révision importante - Giscard d'Estaing a fait voter une modification donnant à soixante députés ou soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel d'une loi venant

d'être votée, pour constater le caractère anticonstitutionnel du contenu de ses articles. Depuis, d'assez nombreuses menues révisions, notamment pour mettre notre constitution en accord avec les institutions de la Communauté ou de l'Union européenne, mais rien qui bouleverse l'équilibre des pouvoirs internes.

Mais voici qu'à l'heure actuelle beaucoup d'esprits disent qu'il faut améliorer substantiellement, voire changer fondamentalement notre constitution. Quand les choses ne vont pas très bien - en réalité au cours de l'histoire les choses, qu'elles soient économiques, sociales ou autres n'ont jamais été très bien - la tendance des hommes politiques, des journalistes et, dans une moindre mesure, des constitutionnalistes, est toujours de dire : « *c'est la faute aux institutions, il faut changer les institutions ou au moins les améliorer* ». C'est le cas aujourd'hui, comme d'habitude !

J'imagine que le sujet qu'on m'a imparti consiste à rechercher dans quelle mesure l'actuelle constitution est en effet déficiente, quelles propositions de changement sont présentées ici ou là et si elles sont valables.

Une proposition de changement d'un certain nombre d'hommes politiques, pas très nombreux, est radicale. Il faut passer au régime présidentiel parce que, ainsi, avec un président chef du gouvernement, on n'aura plus jamais de dyarchie, le régime sera simple, clair, efficace. Regardez les Etats-Unis, ils ont une constitution présidentielle depuis l'origine et ils n'ont jamais eu à en changer sauf pour des détails. Personnellement, je suis tout à fait opposé à cette solution. Le régime américain a donné de nombreux exemples de blocages entravant des actions nécessaires. Et puis, c'est la Constitution d'une fédération où beaucoup de choses peuvent être réglées au niveau des Etats. Quoi qu'il en soit, je crois - c'était l'avis du général de Gaulle et ce l'est de beaucoup de constitutionnalistes - qu'un régime présidentiel ne correspondrait pas au tempérament français. En tout cas, ce n'est pas une tradition européenne : il n'y a dans l'Union européenne aucun régime présidentiel. Ce n'est probablement pas par hasard car l'Europe a une très vieille civilisation. La démocratie y est apparue relativement tôt quoique non sans difficulté, parfois des retours en arrière. Il s'est développé un type de citoyenneté, d'ordre sociologique et psychologique, qui fait qu'en Europe les régimes sont tous des régimes dits parlementaires, c'est-à-dire des régimes où la survie d'un gouvernement dépend d'un vote du parlement.

Telle est bien notre constitution de la V^e République : on l'a voulue parlementaire, puisque lors du vote d'une très provisoire réforme constitutionnelle

faite en juin 1958 pour donner au général de Gaulle le pouvoir d'en proposer une autre au peuple français, un certain nombre de conditions ont été inscrites, notamment qu'elle devra être parlementaire. Et elle l'est quoique d'une manière un peu particulière.

Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale - il ne l'est pas devant le Sénat - qui peut, par une motion de censure, le renverser. Dans ce cas le Premier ministre doit obligatoirement apporter

la démission du Gouvernement au Président de la République. C'est bien là le propre du régime parlementaire. Et, sauf exception d'ordonnances, les

lois doivent être votées par le Parlement ou, tout au moins, par l'Assemblée nationale. Il y a à côté un Président de la République, désormais élu au suffrage universel, qui a des pouvoirs propres qui selon le texte de la constitution sont limités. Ce sont à peu près ceux qu'avait le Président dans la III^e République, à ceci près qui est important : qu'il exerce certains de ses pouvoirs sans besoin de contreseing ministériel. Parmi ceux-ci, le droit de dissoudre à sa seule volonté l'Assemblée nationale alors que sous la III^e République il fallait l'assentiment du Sénat. Le Premier ministre est librement choisi par lui, le gouvernement est nommé par lui sur proposition du Premier ministre, mais comme le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, le Président ne peut pas nommer n'importe qui Premier ministre, car il doit craindre qu'il soit renversé.

Un régime présidentiel ne correspond pas au tempérament français



De cette constitution de la V^e République, il y a deux lectures différentes ; c'est ce qui fait son ambiguïté, peut-être aussi ce qui fait sa qualité. Deux lectures différentes selon les hommes et selon les circonstances.

Première lecture - je dois dire celle qui a ma préférence - est la lecture rigoureusement parlementaire, conformément à l'article 20 de la constitution qui dit : « *le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation* ». Il n'y a pas d'ambiguïté - c'est le gouvernement et non le Président de la République qui gouverne et puisque l'Assemblée nationale peut le renverser à tout moment, c'est bien un régime parlementaire.

La seconde lecture est ce que j'appellerai la lecture monarchique, non pas d'une monarchie héréditaire, bien sûr,

mais monarchique au sens étymologique du mot, c'est-à-dire que le pouvoir de direction politique appartient à une seule personne : le Président de la République. Je dois dire que telle était la conception gaullienne de la constitution. Ce n'est pas celle qui résulte de la lecture des textes, il faut les tordre un peu ! Mais c'est cependant une monarchie parlementaire parce que le Président, même si c'est lui qui en fait gouverner, qui non seulement choisit les ministres mais leur donne des ins-

tructions, ne peut le faire qu'autant qu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale lui assurant que son gouvernement ne sera pas renversé et que ses décisions seront avalisées. Donc c'est bien une monarchie au sens étymologique du terme, mais une monarchie néanmoins à certains égards parlementaire.

A quelles conditions notre Constitution peut-elle fonctionner convenablement dans l'une et l'autre de ces deux conceptions ?

Dans la première conception, rigoureusement parlementaire, il faut que le Président se cantonne dans un rôle limité : celui qui lui est dévolu par le texte de la Constitution : « *par son arbitrage, il assure le fonctionnement régulier des pouvoirs publics* ».

Il est, dans cette conception, une sorte de mécanicien responsable du bon fonctionnement des institutions. Il est un mécanicien puissant, puisqu'il a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée. C'est important, c'est même essentiel, car c'est grâce à cela que sous la V^e République, l'instabilité ministérielle, qui avait fait le malheur de la III^e et de la IV^e République, a été conjurée. Il a le pouvoir de décider seul une dissolution. Il doit seulement consulter le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat sans être obligé de suivre leur avis. Dans certaines circonstances, cela n'a pris guère que cinq minutes. De Gaulle a reçu ainsi en 1962 le Président du Sénat, lui a fait part de sa décision de dissoudre, un point c'est tout.

Cependant le Président de la République préside le Conseil des ministres comme d'ailleurs sous la III^e et la IV^e. Il assiste donc à toutes les délibérations du gouvernement en ce Conseil. Il ne départage pas - d'ailleurs la tradition veut qu'en Conseil des ministres on ne vote pas - mais il est là. Du fait qu'il préside le Conseil des ministres, il a un droit et un devoir de conseil. En outre le Président, ce qui pourrait être important un jour, a la possibilité - en vertu de l'article 16 - de prendre les pleins pouvoirs pour faire face à des circonstances exceptionnelles lorsque la souveraineté nationale, le fonctionnement des institutions, la République ou le territoire national sont menacés. L'inscription de cet article 16 dans la Constitution, auquel le général de Gaulle tenait absolument, résulte d'un souvenir de 1940. Il a pensé que, si à l'époque le président de la République - tout au moins s'il avait été autre qu'Albert Lebrun - aurait pu prendre les pleins pouvoirs pour faire face à la défaite dans des conditions très différentes quant au processus de décision, permettant des résultats probablement meilleurs et plus honorables que ceux qui sont advenus. Le général de Gaulle a usé une fois de l'article 16, au moment du putsch d'Alger. Le sort de la nation et en tout cas de la République, était effectivement en cause. Au surplus il y avait - par chance - un ministre, Buron, qui avait été capturé par les généraux rebelles, ce qui pouvait faire considérer que le fonctionnement normal du gouvernement n'était pas pleinement assuré. Personnellement j'étais en Algérie au moment du putsch, mais j'avais réussi à m'échapper, si bien que je

me trouvais revenu à Paris quelques heures après qu'avait été proclamé le recours à l'article 16. Je pense que le général de Gaulle l'a décidé, compte-tenu des circonstances, pour être sûr de pouvoir faire face au putsch, mais peut-être aussi avec une arrière-pensée. De cette constitution, il voulait faire jouer tous les rouages prévus, donner des exemples d'utilisation, de toutes les virtualités de la constitution afin de créer une sorte de jurisprudence par des précédents dont il serait responsable. Il l'a fait en diverse occasions et non sans contestation comme. par exemple, lorsque la majorité

De Gaulle :

« je ne suis pas un notaire.
Puisque j'ai à signer un décret,
je peux aussi ne pas le signer »

des membres de l'Assemblée nationale a demandé sa réunion en session extraordinaire pour débattre du problème agricole - cette procédure était prévue dans le texte constitutionnel - . Il a néanmoins refusé de

prendre le décret de convocation. Que l'Assemblée se réunisse n'aurait pas eu une très grande importance. Il a dit qu'il s'était opposé à sa réunion parce qu'elle se serait ridiculisée car elle n'aurait apporté aucune solution. Je ne suis pas certain que c'était là sa principale préoccupation, mais plutôt ce qu'il a dit aussi : « *je ne suis pas un notaire. Puisque j'ai à signer un décret, j'ai aussi droit de ne pas le signer* ». Faisant cela, il marquait l'étendue du pouvoir du Président de la République. Il en fut, dans une certaine mesure, de même lorsqu'en 1967 il décida de recourir à la procédure d'ordonnances pour régler divers problèmes d'ordre économique et social.

La lecture parlementaire de la Constitution n'implique pas que le Président de la République n'ait aucun pouvoir, mais que ses pouvoirs soient limités. Ce qui veut dire que si, à la suite d'une élection législative générale, vient une majorité d'opposition à l'Assemblée, il doit se replier, s'il n'y était déjà, sur ses fonctions strictement constitutionnelles, par conséquent laisser le gouvernement pleinement libre de « *définir et conduire la politique de la nation* ». Le Président Giscard d'Estaing, lorsque, à la veille des élections de 1979, que finalement il a gagnées, avait envisagé - les sondages et les politistes considéraient que c'était le plus probable - que vienne à l'Assemblée nationale une majorité de gauche, a dans une allocution, fort habile, prévenu le corps électoral que si tel était cela, il ne fallait pas compter sur lui pour faire contrepoids. Il avait eu cette formule imagée qu'il n'aurait d'ailleurs probablement pas appliquée à la lettre : « *dans ce cas, je me retirerai à Rambouillet...* ». Rambouillet, un des châteaux des présidents de la République, pas loin de Paris. Sans doute ne se serait-il pas retiré physiquement à Rambouillet, et il aurait présidé chaque semaine les conseils des ministres, mais il voulait dire par là qu'il ne serait plus du tout intervenu dans la conduite de la politique. Toutefois - et c'est là un des aspects fort intéressants de notre constitution que l'on ne signale pas assez - même s'il s'était retiré à Rambouillet symboliquement, il aurait gardé intact un pouvoir, celui de dissoudre à son gré. Par conséquent, s'il venait à estimer que le gouvernement, qui déterminait la politique de la nation, le faisait contre ses intérêts essentiels, ou s'il pensait que le pays, après avoir voté de cette manière, s'en repentait... il pouvait, du jour au

lendemain, dissoudre l'Assemblée et par là rendre aux électeurs le pouvoir de changer de gouvernement s'ils le voulaient. Il reprenait par là un rôle éminent, son rôle de mécanicien des institutions, sans pour autant être intervenu dans la gestion courante.

Si au contraire on adopte ce que j'ai appelé la lecture monarchique, d'une monarchie républicaine et démocratique, alors, comme cela a été le plus souvent le cas sous la Ve République - hormis les périodes de cohabitation - c'est le Président qui en fait gouverne pour l'essentiel. Certes, selon la constitution, il ne peut pas chasser le Premier ministre et le gouvernement qu'il a nommés. Ils ne peuvent être congédiés que par l'Assemblée nationale par le vote d'une motion de censure. Mais en fait chaque fois qu'un Président de la République a été mécontent de son Premier ministre ou l'a estimé usé, il lui demandait sa démission et l'a toujours obtenue. On raconte que lorsqu'un Président ne se sentait pas assuré que le Premier ministre qu'il avait nommé accepte de s'en aller, il lui faisait, dès sa nomination, signer une lettre de démission en blanc. Je ne peux pas dire si c'est vrai. Mais ce qui est certain, c'est que lorsque Georges Pompidou a voulu renvoyer Jacques Chaban-Delmas, celui-ci a dit : « *il serait indigne de la part d'un Premier ministre de se refuser à partir si le Président de la République le lui demande* ». Et il a remis sa démission. Donc la pratique constitutionnelle, ce qu'on pourrait appeler la jurisprudence, veut que le Président non seulement choisisse le Premier ministre, mais puisse le renvoyer, avec son gouvernement.

Mais encore faut-il que le nouveau Premier ministre qu'il nommera ne soit pas renversé par une motion de censure de l'Assemblée nationale car le régime est parlementaire, même avec une conception monarchique de l'exercice du pouvoir.

Autre question : que peut-il advenir après une élection de l'Assemblée nationale si la majorité nouvelle est opposée à celle ayant élu le Président ? La lecture monarchique devient impossible. Le Président peut alors adopter la solution Giscard, c'est-à-dire : je reste, mais je laisse gouverner. Mais s'il est vraiment attaché à la conception monarchique - c'était le cas du général de Gaulle - il n'a que deux solutions : soit démissionner tout de suite, soit très vite dissoudre l'Assemblée, et si les électeurs renvoient une majorité semblable, démissionner lui-même. C'est ce qui serait arrivé au temps du général de Gaulle si une majorité d'opposition avait été élue.

Je me permets de vous rapporter ici une anecdote personnelle à l'appui de ce que je viens de dire. En 1962, le Général a dissous l'assemblée parce qu'elle avait voté une motion de censure contre le gouvernement Pompidou à la suite de l'annonce par le Général d'un référendum par lequel il voulait faire qu'à l'avenir le Président de la République soit élu au suffrage univer-

sel. C'est le seul cas d'ailleurs de motion de censure votée sous la Ve République - c'est peut-être regrettable mais c'est le seul cas ! -. Dès cette motion de censure votée, le Général a dissous l'Assemblée. Dans les jours qui ont suivi cette dissolution, bien que la loi référendaire ait été votée par 60 % des suffrages exprimés, le Général a eu contre lui tous les partis, sauf l'UNR de l'époque, tous les syndicats, l'ensemble de la classe politique. Les journalistes et même les politistes dans une certaine mesure ont pensé que, évidemment, devant cette union sacrée, si j'ose dire, de l'opposition au Général la nouvelle Assemblée nationale serait elle aussi une assemblée anti-gaulliste. Je n'étais pas alors au gouvernement, j'étais ambassadeur à Alger, mais je venais voir souvent le Général parce que je dépendais de son domaine réservé, heureusement d'ailleurs. Je me souviens être venu le voir à ce moment là. Il m'a dit : « *je vous écoute encore sur les affaires d'Algérie par devoir professionnel, mais dans quinze jours je ne serais probablement plus là* » et d'un geste, il montrait son bureau. Ce qui voulait signifier clairement que si les élections apportaient une majorité opposée à lui, il s'en irait aussitôt.

L'issue devrait être la même si le Président ayant fait un référendum et s'étant engagé en faveur d'un vote d'approbation, la loi référendaire n'était pas approuvée par le suffrage universel. Ce fut le cas en 1969, et le Général a démissionné le lendemain du résultat. En 1997 le Président Chirac a dissous pour demander la confirmation de la majorité en place. Il a perdu. Dans la conception gaullienne, il n'y a aucun doute qu'il aurait dû démissionner. Seulement rien n'est inscrit à ce sujet dans la Constitution. Mon ami François Goguel qui a été membre éminent du Conseil constitutionnel et avait longtemps enseigné à l'Institut d'Etudes politiques de Paris le droit et la pratique constitutionnels, certainement un des meilleurs politistes et des plus respectés, m'a dit un jour : « *ce qu'il faudrait, c'est que la Constitution énonce clairement que le Président de la République n'est certes responsable pénalement des actes commis dans l'exercice de ses fonctions que pour haute trahison - crime d'ailleurs non défini par le code pénal -, mais aussi que politiquement il est responsable devant le peuple et qu'en cas de désaveu par le peuple il doit démissionner, comme un Premier ministre doit démissionner s'il est censuré par l'Assemblée nationale* ». Je dois dire que cela est assez difficile à exprimer en termes juridiques et Goguel ne m'a pas dit comment on pourrait le formuler.

Entre une conception rigoureusement parlementaire et une conception monarchiste mais tempérée de parlementarisme ou de référendum populaire, il y en a une troisième, bâtarde, le maintien d'un Président de la République, qu'il soit de droite ou de gauche - Mitterrand à gauche, Chirac à droite - alors que des élections - à leur terme normal dans le cas de Mitterrand, à la suite d'une

De Gaulle m'a dit :
« je vous écoute (...) mais
dans quinze jours, je ne serai
probablement plus là »

dissolution dans le cas de Chirac-, amènent à l'Assemblée nationale une majorité d'opposition au Président et l'acceptation par celui-ci de nommer un premier ministre issu de la majorité nouvelle. C'est ce qu'on appelle la cohabitation. Le premier ministre gouverne, mais le Président, loin de se retirer à Rambouillet, s'efforce de continuer à jouer un rôle politique notamment par l'intermédiaire de la nouvelle opposition parlementaire. Badinter a dit que la cohabitation était « *la perversion de la constitution* ». Je n'irais pas jusque là, mais je pense que c'est un système malsain ou tout au moins qui risque de le devenir.

Des sondages montrent que les Français sont favorables à la cohabitation, qu'ils en sont contents quand elle survient. Peut-être est-ce parce que les Français considèrent qu'il y a certaines choses qu'ils obtiendraient de la droite et d'autres de la gauche, et que si les deux conceptions politiques sont plus ou moins au pouvoir en même temps, ils vont tout obtenir. Ce serait évidemment pour une large part une illusion. Une justification meilleure est que la cohabitation réalise un équilibre des pouvoirs. Mais cet équilibre est médiocre. Si le Premier ministre est vraiment résolu à mener sa politique et dispose d'une majorité solide, le Président n'a que fort peu de moyens légaux de s'y opposer.

Et la cohabitation peut avoir de graves inconvénients. Le travail gouvernemental risque d'être gêné, entravé par l'opposition fréquente d'un Président de la République socialiste à l'égard d'un gouvernement de droite, ou d'un Président de droite à l'égard d'un gouvernement de gauche. D'autre part, nous sommes le seul pays où, dans les grandes négociations internationales, la France est représentée par deux hommes politiques opposés, en principe tout au moins, l'un à l'autre. Sans qu'on sache très bien d'ailleurs, lequel a la primauté sur l'autre. Protocolairement c'est le Président de la République, politiquement c'est le Premier ministre. Plus généralement ce n'est pas bon pour une gestion cohérente des affaires étrangères. Heureusement il se trouve qu'à l'heure actuelle, sur le problème majeur de la politique européenne, le Premier ministre est - comme on dit brièvement - européen, comme l'ont toujours été les socialistes ; et que Jacques Chirac ayant complètement oublié l'appel de Cochon, est devenu sincèrement européen, si bien qu'ils sont d'accord à cet égard sur l'essentiel des politiques à mener par la France à l'égard de l'Europe. Ils pourraient l'être aussi sur des questions de politique intérieure : si l'on se réfère à la campagne présidentielle de Jacques Chirac, on voit que ses propositions étaient à bien des égards inspirées par des sentiments qui sont aussi ceux de la gauche. Mais cela relève d'un heureux hasard. Et puis, d'autres problèmes pourraient surgir, tels qu'une grave crise internationale, du genre de la guerre du Golfe mettant en cause l'armée. Le Président de la République,

responsable d'après la Constitution de l'avenir de la nation et chef des armées, pourrait vouloir des actions diplomatiques et stratégiques différentes des conceptions du Premier ministre responsable de la Défense nationale d'après la Constitution. En de tels cas, où il faut parfois décider en vingt-quatre heures, cela risquerait de paralyser la France.

Les inconvénients de la cohabitation ne se limitent pas à la politique étrangère et militaire si le Président ne se cantonne pas à exercer un rôle de conseil discret et veut jouer un rôle d'opposant à l'égard du gouvernement. Il est classique dans un régime parlementaire que le chef du gouvernement soit le chef de la majorité parlementaire. Mais nous sommes le seul pays où le Président de la République se considère comme le chef de l'opposition et ne peut manquer de détériorer la collaboration nécessaire au bien du pays entre Président et Premier ministre, ce qui n'est pas convenable de sa part.

Je suis très attaché à la constitution de la Ve République, je crois qu'elle est bonne en dépit de ses ambiguïtés, même peut-être grâce à elles, mais encore faut-il qu'elle soit convenablement mise en œuvre.

A cause des difficultés rencontrées ou éventuelles de la cohabitation, faudrait-il réviser la Constitution ?

Pour éviter à coup sûr toute cohabitation, la solution du régime présidentiel est évidente, puisqu'il n'y a plus de Premier ministre. Mais j'ai dit que j'y étais opposé, ne serait-ce que parce que les tâches gouvernementales sont écrasantes. Si un Président de la

République est obligé d'assumer à la fois toutes les tâches de représentation extérieure, de gouvernement et des contacts avec le Parlement beaucoup de problèmes ne pourront être convenablement traités. Mais aussi, je le répète, parce que le risque est grand de longue paralysie provoquée par une opposition du parlement en l'absence d'une possibilité de dissolution.

Pour réduire les temps de cohabitation, on propose très couramment le quinquennat. On invoque l'expérience de Mitterrand où deux fois, après cinq ans de fonctionnement monarchique de la Constitution, les deux dernières années furent de cohabitation. Il suffirait, dit-on, de réduire le mandat présidentiel à cinq ans pour qu'il n'y ait presque jamais de cohabitation. En fait le quinquennat n'y suffirait pas car cela supposerait que l'élection du Président de la République et l'élection de l'Assemblée nationale se fassent presque en même temps. Et encore n'est-il pas certain que les résultats de ces deux élections simultanées soient politiquement analogues. Il se peut que le résultat de l'une provoque une réaction inverse de l'autre. En outre, tout Président de la République est mortel. S'il meurt en cours de mandat, il faudra élire un nouveau Président, mais alors les mandats ne coïncideront plus dans le temps jusqu'à ce que cette coïncidence soit rétablie lors d'une dissolu-

Si Roosevelt n'avait pas été rééligible (...), l'issue de la 2ème guerre mondiale s'en serait trouvée changée aux dépens du monde libre

tion. Pendant ce temps on risque d'avoir des cohabitations de quatre ans, même avec le quinquennat, si le Président de la République est mort un an après son élection. Pour éviter cela, faudrait-il décider que chaque fois il y aurait une élection du Président de la République, quelle qu'en soit la cause, l'Assemblée nationale serait automatiquement dissoute pour que les élections à l'Assemblée nationale aient lieu en même temps. Je ne crois pas que cela serait bon parce que pouvant conduire à des élections répétées de l'Assemblée nationale.

La réforme qui me paraît bien préférable est la non-rééligibilité d'un Président élu comme actuellement pour sept ans, ce qui est une bonne durée pour

un mandat présidentiel. Elle donne au Président du recul par rapport aux problèmes quotidiens et lui donne le temps d'acquiescer une bonne expérience et la non-rééligibilité garantirait que le Président soit, jusqu'au bout de son mandat, affranchi de toute préoccupation électorale, soucieux seulement de l'intérêt national. On serait ainsi assuré que le Président ne pourrait être candidat contre son Premier ministre, comme il est arrivé lors de la cohabitation Mitterrand-Chirac, ce qui rend inévitablement la cohabitation plus conflictuelle.

Longtemps j'ai été opposé à la non-rééligibilité du Président en pensant que pourraient survenir des événements dramatiques en un moment où le hasard ferait que le mandat du Président de la République viendrait à échéance ; on ne pourrait alors le réélire quand bien même il aurait la confiance du peuple et que l'on ne disposerait de personne aussi qualifiée que lui pour le remplacer. Si Roosevelt n'avait pas été rééligible après deux premiers mandats - comme ce serait le cas aux Etats-Unis maintenant - il n'aurait pu être encore réélu et il est probable que l'issue de la deuxième guerre mondiale s'en serait trouvée changée aux dépens du monde libre. Néanmoins, j'ai fini par estimer, en pesant avantages et inconvénients, que la non-rééligibilité du Président est souhaitable car elle lui conférerait plus de sérénité, comme aussi à son Premier ministre dans ses relations avec lui, assuré de ne pas l'avoir pour concurrent à l'élection présidentielle à venir. Sauf pour édicter la non-rééligibilité du Président, ne changeons pas la constitution, mais souhaitons qu'on la pratique parfois autrement !

Il y a beaucoup d'autres problèmes institutionnels qui sont importants. Si vous voulez bien me poser des questions tout-à-l'heure je serais ravi d'y répondre, mais il en est deux sur lesquels je tiens en tout cas à m'exprimer :

le problème du Sénat et celui du cumul des mandats.

Quant au Sénat, ses pouvoirs n'ont pas à être modifiés. Dans la plupart des matières législatives, il n'a guère qu'un pouvoir de suggestion et un pouvoir de retardement. C'est son mode d'élection, qui doit être remis en cause, qui fait que sa composition n'est pas vraiment représentative de l'ensemble du pays. La raison en est que, parmi les électeurs sénatoriaux, les délégués de très petites communes sont en nombre excessif par rapport à ceux des villes. Mon sentiment est que, lorsque cette distorsion aura été corrigée, il conviendrait que le Sénat soit



élu à la proportionnelle. Je suis tout-à-fait opposé à la proportionnelle pour l'Assemblée nationale, car ce système conduirait inévitablement à l'absence de majorité dans l'Assemblée. Mais le Sénat n'ayant pas de pouvoir politique décisionnel, la proportionnelle n'a pas d'inconvénient. Au contraire il est bon qu'il existe une assemblée où à peu près toutes les tendances politiques soient représentées, à proportion à peu près de leur importance dans le pays. Cependant on ne peut pas faire jouer convenablement la proportionnelle dans le cadre d'un département sauf dans les très grands. On prête au gouvernement l'intention d'introduire la proportionnelle là où il y a en a quatre, peut-être même là où il n'y a que trois ou deux sénateurs à élire mais alors il n'y aurait guère plus de deux partis qui pourraient avoir des élus. Or, il est souhaitable que de petits partis aient le moyen de s'exprimer au Sénat. On ne pourrait donc réaliser une proportionnelle satisfaisante que si les élections avaient lieu dans le cadre régional.

Il est souhaitable que les petits partis puissent s'exprimer au Sénat

La loi électorale du Sénat est une loi simple et non pas une loi organique ; par consé-

quent elle peut être votée par l'Assemblée nationale après navette contre l'avis du Sénat. On peut donc, si besoin est, forcer la main au Sénat sur son mode d'élection. Mais peut-on lui imposer la région comme circonscription électorale ? J'en doute. La constitution dit que le Sénat représente les collectivités territoriales, au suffrage indirect. La région est une collectivité territoriale. Des personnes élues dans la région par un corps électoral composé de délégués des conseils municipaux et de tous les conseillers régionaux seraient donc qualifiées pour représenter les collectivités territoriales. Malheureusement, la loi organique actuelle concernant les sénateurs les répartit entre les départements. Il faudrait changer la loi organique. Or la constitution de la Ve République énonce que la loi organique sur le Sénat ne peut être votée qu'avec l'accord du Sénat. Il est à

craindre que le Sénat s'oppose à ce changement de circonscriptions électorales. Il y a donc là un risque de blocage. Seul un referendum pourrait permettre de passer outre. Il est très peu probable qu'on ose y recourir.

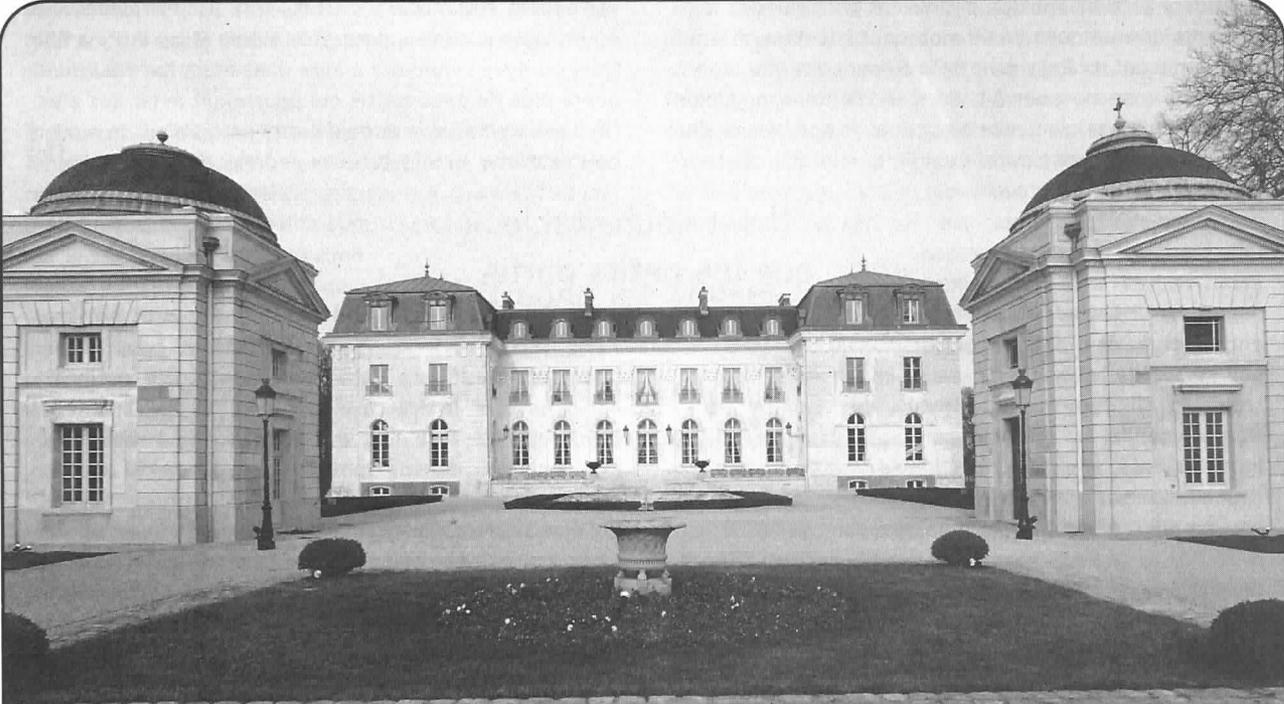
Le cumul des mandats est le second problème que je tiens à évoquer. Le cumul des mandats est un problème essentiel. Nous sommes le seul pays démocratique où des députés et des sénateurs sont en même temps maires de grandes villes. Ces parlementaires se considèrent comme les représentants des intérêts de leur ville auprès des administrations publiques. On ne peut reprocher aux maires de grandes villes ou même de villes moyennes de souhaiter être parlementaires puisque c'est pour eux le moyen d'obtenir du gouvernement pour leur ville quelques avantages. Donc on ne doit pas jeter la pierre aux maires parlementaires mais il faut leur interdire ce cumul, car d'une part cela crée une inégalité entre les collectivités territoriales - celles qui ont à leur tête des parlementaires et celles qui n'en ont pas - et d'autre part c'est une cause d'absentéisme parlementaire. Le métier de parlementaire qui est essentiel dans toute démocratie consiste à contrôler et critiquer le gouvernement, à débattre des projets de loi et c'est un métier qui doit être à temps plein pour être convenablement rempli.

Un problème analogue se pose en ce qui concerne le cumul de président de Conseil régional ou de prési-

dent d'un Conseil général et celui d'une grande ville. Un tel cumul n'est pas souhaitable. Non seulement parce que l'exercice de deux exécutifs relativement importants est difficile à exercer simultanément de manière convenable, mais aussi parce que son interdiction permettrait d'élargir le cercle des citoyens se consacrant à la chose publique et ainsi de le rajeunir.

Reste encore un problème qui ne relève pas à proprement parler de la constitution : le problème des partis. La constitution se borne à déclarer que les partis « *coopèrent à l'expression de la volonté populaire* ». En France les partis sont faibles. Ce fut un grand progrès d'organiser un financement public des partis même si cela peut donner lieu à quelques abus. Ce financement est nécessaire pour pouvoir combattre judiciairement des financements privés compromettants. Mais faire qu'il y ait en France des partis structurés se sentant, chacun à sa manière, responsables politiquement, cela ne dépend principalement pas d'une loi. Sous la III^e République il n'y avait de vraiment structurés que le parti communiste et à un moindre degré le parti socialiste. Sous la V^e il y a aussi eu l'UNR, et maintenant le RPR. Je lui conteste le droit de s'intituler parti gaulliste. Je considère que c'est une captation d'héritage ; mais il est bon que pour la première fois dans notre histoire, il y ait ainsi eu un parti de droite structuré.

Ce fut un grand progrès d'organiser un financement public des partis



 **CAP GEMINI**
Ideas People Technology