

Il y a peu d'espoir de sortir de la nasse où nous a enfermés la décision prise en 1962 par le général de Gaulle de faire élire directement le président de la République par le peuple. Une décision singulièrement aggravée par celle prise, en l'an 2000, de ramener à la même durée, 5 ans, le mandat présidentiel et celui de l'Assemblée nationale, en faisant précéder l'élection de cette dernière par celle du président. Le présent article analyse les raisons qui ont conduit à cette évolution dont on mesure pleinement aujourd'hui les lourdes conséquences. Il montre aussi comment on pourrait néanmoins s'accommoder, au moins temporairement, de la situation constitutionnelle présente si l'on voulait bien, « tout simplement », respecter la lettre de l'actuelle Loi fondamentale.

La boîte de Pandore de l'élection du président de la République au suffrage universel

Philippe Lazar¹

La V^e République a deux tiers de siècle. Ceux qui étaient en 1958 en âge de voter (alors 21 ans) ont aujourd'hui au moins 85 ans. C'est dire que nous sommes désormais peu nombreux² – ce fut mon cas – à avoir voté contre cette nouvelle République, et bien peu nombreux aussi à avoir refusé ce dont rêvait de Gaulle³ et que l'attentat du Petit-Clamart lui a donné quatre ans plus tard l'occasion de mettre en œuvre : l'élection directe du Président par le peuple.

UN PASSÉ LARGEMENT RÉVOLU

Évoquer la mémoire de la IV^e République ne peut donc que paraître très étrange à la presque totalité

du corps électoral actuel. J'en dirai néanmoins quelques mots. D'abord pour rappeler que cette République a été contemporaine du redressement de la France après les désastres de la guerre, qu'elle a pris de nombreuses mesures sociales essentielles dont celle de la création de la Sécurité Sociale, que le Président du Conseil Pierre Mendès France a, en sept mois et dix-sept jours, entre autres, mis fin à la Guerre d'Indochine, évité celles de la Tunisie et du Maroc, et qu'il lui aurait fallu sans doute moins de quatre ans pour mettre un terme à la Guerre d'Algérie (le temps qu'il a fallu à de Gaulle pour le faire) si le président René Coty ne lui avait préféré Guy Mollet après la victoire, en janvier 1956, du Front républicain.

¹ Cet article, personnel, n'engage que son auteur.

² Sans doute de l'ordre de 200 000 seulement sur quelque 49 millions d'électeurs !

³ La présidentialisation du régime était déjà au cœur de son discours du 16 juin 1946 à Bayeux.

Tout cela fait maintenant partie de notre histoire, et il est bon de ne pas l'oublier. Comme la proposition de réforme constitutionnelle dont le même PMF rappelait, dans son ouvrage *La République Moderne*⁴, qu'elle aurait levé l'une des principales critiques faites à la Quatrième : l'instabilité gouvernementale. À la phrase « L'Assemblée nationale peut censurer le gouvernement » il aurait suffi, disait-il, d'ajouter ces cinq mots : « auquel cas elle est dissoute » pour calmer les ardeurs partisans. Nous aurions eu dès lors une très belle Constitution réellement démocratique. Bon, n'en parlons plus !

L'ENCLÈCHEMENT DE LA CONCENTRATION DU POUVOIR

Il est vrai que nous disposons, avec la V^e République, d'une réelle stabilité gouvernementale mais au prix, aujourd'hui, d'un sentiment partagé par les deux tiers environ des citoyens de ce pays : celui de ne pas être écoutés, comme les élections législatives de juin 2022 en témoignent impitoyablement. Et dès lors, pour certains d'entre eux, d'aller jusqu'à déclarer ne pas accepter le verdict des urnes et vouloir parfois explicitement « lui substituer d'autres modes d'action ».

Pour comprendre comment on en est arrivé là, il faut se pencher sur les grandes étapes d'évolution de l'actuel régime constitutionnel français.

La première étape, fut, après les « événements » de mai 1958 et le retour au pouvoir du général de Gaulle, celle de l'adoption, le 4 octobre de la même année, d'une nouvelle Constitution donnant le pas à l'exécutif sur



le législatif, à l'opposé de la philosophie de la précédente Loi fondamentale. À noter que ce texte ne remet pas pour autant en question la nature parlementaire du régime : il dispose que « les partis et groupements politiques contribuent à l'expression du suffrage » et que c'est le gouvernement qui, bénéficiant de la confiance d'une majorité des députés, « détermine et conduit la politique de la nation ». Et non pas le président de la République (qui, il faut aussi le noter, n'est pas « chef de l'État », titre que s'était arrogé le maréchal Pétain).

On peut se demander pourquoi de Gaulle n'est pas allé, dès 1958, jusqu'au bout de la transformation présidentielle du régime alors qu'il en avait manifestement la possibilité formelle. Peut-être « avait-il compris » qu'il ne fallait pas aller tout de suite aussi loin dans la remise en question du régime parlementaire. « Pourquoi voulez-vous qu'à soixante-sept ans je commence une carrière de dictateur ? » avait-il ainsi déclaré, en conférence de presse, le 19 mai 1958.

⁴ Gallimard, 1962.



L'annonce de l'attentat du Petit-Clamart.

Mais c'est sans doute en fait parce qu'il n'avait aucun désir de se charger des « affaires courantes » du pays et qu'il était prêt à en déléguer la gestion à son Premier ministre et à son gouvernement. Ce qu'il voulait était d'être le porteur de « la France » aux yeux de la planète, et cela pour autant que le peuple lui en confie la charge. Et il l'a en quelque sorte prouvé en démissionnant par deux fois lorsqu'il n'a plus bénéficié de cette délégation de confiance.

C'est l'attentat du Petit-Clamart, le 22 août 1962, qui devait lui permettre d'instaurer l'élection du président de la République au suffrage universel direct, avec un scrutin à deux tours garantissant une majorité absolue au vainqueur. Une modification dont la légitimité constitutionnelle a été en son temps vivement contestée⁵ et n'a été approuvée que par une majorité modeste (62% seulement des suffrages exprimés, en fait moins de la moitié du corps électoral). Tout cela a été bien oublié aujourd'hui : en majorité nos concitoyens n'imaginent pas être privés de choisir eux-mêmes le président de la République.

⁵ Le président du Sénat, Gaston Monnerville, avait même utilisé le mot de forfaiture à ce propos et l'Assemblée nationale avait censuré le Gouvernement.

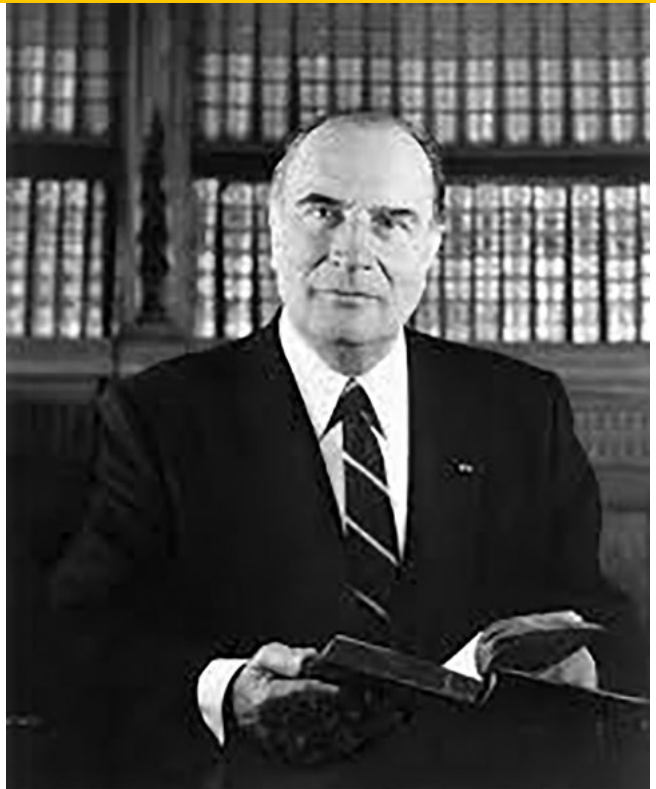
Cette étape de 1962 laisse quelque peu songeur. Comment se fait-il qu'elle ne se soit pas accompagnée d'une modification de l'article cité ci-dessus et selon lequel c'est le Premier ministre et non le Président qui « détermine et conduit la politique de la nation » ? L'hypothèse précédemment évoquée au sujet de la forme première, en 1958, de la Constitution (l'absence, pour de Gaulle, de réel intérêt pour la gestion des affaires courantes de l'État) vaut tout autant ici. En témoignent ses réponses à Michel Droit dans l'interview qu'il avait donnée dans l'entre deux tours (il avait été mis en ballottage, on s'en souvient, lors du premier tour des élections présidentielles) et, en particulier, celle portant sur le rôle des femmes : « Il y a, pour ce qui est de la France, ce qui se passe dans une maison. La maîtresse de maison, la ménagère veut avoir un aspirateur, un réfrigérateur, une machine à laver... et même, si c'est possible, qu'on ait une auto ». Un de Gaulle ne pouvait manifestement pas perdre son temps à gérer ce genre de préoccupations domestiques !

L'INVENTION DE LA COHABITATION

En dotant la France d'un président directement élu par le peuple, de Gaulle, conscient de sa situation historique très particulière – être l'homme du 18 juin 1940 – a probablement pensé que son successeur, qui ne bénéficierait pas de ce prestige exceptionnel, aurait au moins la caution électorale du peuple tout entier. Avait-il imaginé qu'un président de la République, dont le parti serait mis en minorité, pourrait ne pas démis-

sionner ? On peut en douter. Mais, quoi qu'il en soit, c'est ce qui s'est passé à partir du moment où François Mitterrand a estimé, en 1986, que le mandat que lui avait confié le peuple pour sept ans le 10 mai 1981 n'avait aucune raison de s'interrompre parce que l'opposition avait remporté les élections législatives. A alors commencé la première période dite de cohabitation, qui sera suivie de deux autres.

François Mitterrand en a clairement défini les principes dans son message au Parlement du 6 avril 1986, en se référant explicitement à la Constitution (« rien que la Constitution, toute la Constitution ») et plus particulièrement aux deux Titres qui définissent les rôles respectifs du président de la République (plus spécifiquement l'article 5) et du



LE MESSAGE DU 6 AVRIL 1986 DE FRANÇOIS MITTERRAND AU PARLEMENT

Pour la première fois la majorité parlementaire relève de tendances politiques différentes de celles qui s'étaient rassemblées lors de l'élection présidentielle, ce que la composition du Gouvernement exprime, comme il se doit.

Devant un tel état de choses, qu'ils ont pourtant voulu, beaucoup de nos concitoyens se posent la question de savoir comment fonctionneront les pouvoirs publics. À cette question, je ne connais qu'une réponse, la seule possible, la seule raisonnable, la seule conforme aux intérêts de la nation : la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. (...)

Je rappellerai seulement que la Constitution attribue au chef de l'État des pouvoirs que ne peut en rien affecter une consultation électorale où sa fonction n'est pas en cause. Fonctionnement régulier des pouvoirs publics, continuité de l'État, indépendance nationale, intégrité du territoire, respect des traités, l'article 5 désigne de la sorte – et les dispositions qui en découlent précisent – les domaines où s'exercent son autorité ou bien son arbitrage. À quoi s'ajoute l'obligation pour lui de garantir l'indépendance de la justice et de veiller aux droits et libertés définis par la Déclaration de 1789 et le Préambule de la Constitution de 1946.

Le Gouvernement, de son côté, a pour charge, aux termes de l'article 20, de déterminer et de conduire la politique de la nation. Il assume, sous réserve des prérogatives du Président de la République et de la confiance de l'Assemblée, la mise en œuvre des décisions qui l'engagent devant les Français. Cette responsabilité est la sienne.

Cela étant clairement établi, Président et Gouvernement ont à rechercher, en toutes circonstances, les moyens qui leur permettront de servir au mieux et d'un commun accord les grands intérêts du pays ».

gouvernement (l'article 20). Avec néanmoins, on ne peut que le regretter, l'utilisation manifestement délibérée mais intempestive du mot « chef de l'État » au lieu de « président de la République » au début de son message. Il consacrait ainsi ce qu'avait écrit, dans *Le Monde* du 16 septembre 1983, Édouard Balladur : « Les responsables politiques auront le choix entre deux attitudes : ou bien rechercher l'affrontement, la majorité nouvelle tentant de paralyser le président, le président refusant de tenir compte dans la composition du gouvernement de l'existence d'une majorité nouvelle ; ou bien tenter la cohabitation, ce qui suppose que chacun accepte d'être quelque peu empêché dans la liberté de ses mouvements et de ses choix, de ne pas appliquer tout de suite tous ses projets. [...] Ainsi la Constitution de 1958 démontrerait-elle son ambivalence et sa faculté d'adaptation ».

On a beaucoup débattu de l'intérêt et des méfaits de la cohabitation. Des méfaits surtout parce que ce n'est quand même pas très satisfaisant d'avoir un régime à deux têtes en opposition : le Président et le Premier ministre, en particulier s'agissant du déroulé des rencontres internationales. Des bienfaits aussi parce que ces périodes ont été les seules où, sous la V^e République, a pu s'établir un certain équilibre des pouvoirs. Mais c'est le poids des méfaits qui a finalement conduit le Président Chirac et le Premier ministre Jospin à prendre en 2000 la décision conjointe de tenter d'y mettre fin en ramenant la durée du mandat présidentiel de sept à cinq ans puis en faisant précéder l'élection de l'Assemblée nationale par celle du Président.

UNE « BONNE IDÉE » QUI S'EST RÉVÉLÉE LOURDE DE CONSÉQUENCES

Jacques Chirac et Lionel Jospin avaient le même espoir : disposer complètement du pouvoir pour cinq ans après la longue période de cohabitation provoquée par la décision, malencontreuse pour son camp, du premier d'entre eux, en 1997, de dissoudre l'Assemblée nationale. Et Jospin n'avait évidemment pas imaginé d'être supplanté par Jean-Marie Le Pen au second tour des présidentielles de 2002.

Dans ces conditions Chirac eut certes une élection de maréchal pour son dernier mandat (82% des suffrages se sont portés sur son nom) mais ce ne fut le cas d'aucun de ses deux successeurs, Nicolas Sarkozy et François Hollande, qui n'ont pu, ni l'un ni l'autre, disposer d'un second mandat. L'accentuation du caractère monarchique et la dérive droitière du régime a eu raison du premier et l'incapacité du parti socialiste à gérer ses conflits internes du second, contraint par la contestation incessante et suicidaire de ses « frondeurs » à ne pas se représenter. Quant à l'actuel président, il ne fait guère de doute que sa victoire, en 2022 comme en 2017, doit beaucoup au refus du pays de voir l'extrême droite s'emparer du pouvoir suprême. Mais elle ne masque pas l'extrême désenchantement d'une grande partie de l'électorat, privé d'une réelle capacité d'intervention sur la vie publique autre que celle du choix contraint du second tour des présidentielles.

MODIFIER LA CONSTITUTION ?

Face à ces difficultés, certains proposent de modifier la Constitution, et cela en général sans revenir sur le principe de l'élection directe du président de la République, pour tant cause principale de la situation conflictuelle de notre pays. Mais là n'est pas vraiment la question, pour deux raisons l'une et l'autre majeures.

La première raison est que ce n'est pas là, et de loin, le principal souci de nos compatriotes. Quand on analyse les raisons qui ont conduit à rendre majoritaire le vote législatif oppositionnel à la majorité présidentielle, on voit bien qu'elles portent bien plus sur les conditions de vie et sur le rejet de la personne du président que sur des questions de nature institutionnelle. Au demeurant l'idée de changer la ou de Constitution n'a guère été exprimée, au cours de la campagne électorale, comme une priorité, et cela même par celles et ceux qui se disent « insoumis » à l'actuelle République !

La seconde raison est que des modifications constitutionnelles ne peuvent se faire – sauf à se voir accuser du délit majeur de forfaiture – que dans le cadre prévu par l'article 89 de l'actuelle Constitution.

L'article 89 est sans ambiguïté : une révision n'est possible que si elle recueille *d'abord* l'adhésion des deux assemblées, c'est-à-dire, concrètement, si elle est largement consensuelle. Ce qui en limite considérablement aujourd'hui la vraisemblance !

RE-INVERSER LE CALENDRIER ÉLECTORAL ?

Quant à la suggestion que j'avais moi-même faite dans une tribune publiée dans *Le Monde.fr* du 16 avril 2021 sous le titre : « La présence de l'extrême droite au second tour des élections présidentielles n'est pas inéluctable », elle ne supposait pour être mise œuvre que la signature d'un décret présidentiel. Il aurait en effet suffi qu'après « avoir consulté les présidents de deux assemblées par-

DE LA RÉVISION DE LA CONSTITUTION (ARTICLE 89)

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit [...] être voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum. Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire. La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

lementaires » le président décide de dissoudre l'Assemblée nationale juste à temps pour que son renouvellement ait lieu avant les présidentielles.

Si cette suggestion avait été retenue, Éric Zémour n'aurait tout simplement pas existé et le Rassemblement national aurait sans doute eu quelques députés de plus qu'auparavant mais sans atteindre le niveau actuel. Et l'on aurait aussi évité l'effondrement dont on aurait tort de se réjouir de la gauche et de la droite dites de gouvernement.

Cela n'a pas été fait, dont acte ! Mais si je rappelle aujourd'hui cette proposition, c'est qu'elle reste parfaitement valable pour la fin du second mandat d'Emmanuel Macron et qu'elle pourrait limiter le risque de l'arrivée de l'extrême droite à la présidence de la République ! Il faudra en reparler le moment venu.

APPLIQUER LA CONSTITUTION !

Que reste-t-il dès lors à faire ? Eh bien, c'est tout simple ! Comme le recommandait François Mitterrand en 1986, il faut appliquer la Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. Le président devrait se consacrer à ses fonctions constitutionnelles, aujourd'hui majeures compte tenu des tensions internes à l'Union européenne et de la gravité de la situation internationale. Et il devrait laisser le gouvernement (dont il lui appartient de nommer le Premier ministre et, sur la proposition de ce dernier, les autres ministres) « déterminer et conduire la politique de la nation » sous le contrôle du Parlement. Et il devrait dire tout cela par un message au Parlement et à la nation⁷.

Dans un pays qui continue à se dire de droit écrit, ne serait-ce pas la moindre des choses que d'appliquer strictement la Loi fondamentale ? ☹

⁷Le texte de cet article est rédigé fin juin 2022.