

Extrait du Démocratie & Socialisme

<http://www.democratie-socialisme.fr>

A propos de la "commission Balladur"

La constitution, un outil politique

- Politique -

Date de mise en ligne : dimanche 13 janvier 2008

Démocratie & Socialisme

Les réformes constitutionnelles ont été menées dans le consensus, exceptée celle de 1962 (élection du président au suffrage universel). Dès son élection, Sarkozy veut imprimer sa marque aux institutions en confiant une réflexion à la commission Balladur, habile mélange de spécialistes du droit constitutionnel (Carcassonne, Duhamel, juristes et... socialistes, anciens ou actuels...) et de politiques également juristes (Jack Lang, Pierre Mazeaud...). L'illusion est parfaite, la réforme constitutionnelle est affaire de consensus et non d'affrontement.

De Gaulle, fondateur et violeur de sa constitution

En 1958, profitant du coup de force du 13 mai à Alger revient au pouvoir. Le 28 septembre, 80 % des électeurs approuvent la nouvelle constitution préparée dans le "pluralisme" par un comité où figurait Guy Mollet.

Celle-ci tranche avec le parlementarisme, parfois excessif de la 4^{ème} République. Le gouvernement n'a plus besoin d'être investi par l'Assemblée nationale. Il peut gouverner sans majorité ; il lui suffit de ne pas avoir de majorité contre lui, l'article 49-3 permet même d'adopter une loi sans vote lorsque le gouvernement engage sa responsabilité, dans ce cas l'opposition ne peut que censurer).

Le président, élu par un les grands électeurs, est chef des armées, il a des pouvoirs propres : nomination du 1^{er} ministre, dissolution de l'Assemblée, droit de convoquer un référendum. Ces pouvoirs ne sont pas excessifs, ce sont les événements et les titulaires de la fonction qui les ont rendus envahissants. Une mention, cependant sur l'article 16 qui permet au président, en cas de crise grave, de prendre les mesures nécessaires pour le "fonctionnement régulier des pouvoirs publics". François Mitterrand voulait démontrer dans "le coup d'Etat permanent" le danger de l'article 16 entre les mains d'un homme qui était revenu au pouvoir dans la violence du 13 mai. En fait, cet article ne fut utilisé que lors du putsch d'avril 1961 (en 1940, son existence aurait, peut-être, permis d'éviter le transfert par le parlement de tous les pouvoirs au Maréchal Pétain)...

De Gaulle se coule dans le moule des institutions, la guerre d'Algérie le sert ; l'exécutif est renforcé. Les référendums sont des occasions de vérifier le lien entre le président et le peuple ; la dérive bonapartiste est en route. A la suite de l'attentat du Petit-Clamart (22 août 1962), De Gaulle l'élection du président de la République au suffrage universel. Pour lui, son successeur doit avoir une légitimité populaire à un moment où la France est divisée par les suites de la guerre d'Algérie.

La crise politique éclate. Le Sénat s'oppose à cette réforme. A l'Assemblée, la censure est votée, pour la première et seule fois dans l'histoire de la Ve République, le gouvernement est renversé. De Gaulle doit violer le texte qu'il a mis en place en 1958. Une réforme de la constitution selon l'article 89 doit être approuvée dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale). La ratification est prononcée par le Congrès (réunion conjointe des deux assemblées) à la majorité des trois-cinquièmes ou par un référendum. De Gaulle n'a pas de majorité au parlement. Il va donc utiliser l'article 11 (référendum sur l'organisation des pouvoirs publics). Dans ce cas, le référendum peut-être convoqué par le président sur proposition du gouvernement (en l'occurrence, le gouvernement de Pompidou, renversé et chargé d'expédier les affaires courantes). Le 28 octobre, 62% des électeurs approuvent la réforme Le conseil constitutionnel ne peut que constater le choix du peuple souverain. Dans la foulée, l'Assemblée est dissoute ; aux élections législatives de novembre, le parti gaulliste frole la majorité absolue, les giscardiens font l'appoint.

En 1969, De Gaulle va encore essayer de réformer la constitution avec l'article 11. Il veut enlever au Sénat son

pouvoir législatif, le projet est complété par la régionalisation. Une coalition étrange (partis de gauche et notables du Sénat) soutient le NON qui l'emporte le 27 avril. De Gaulle avait lié son sort au résultat du référendum, il démissionne aussitôt.

Si le oui l'avait emporté, De Gaulle serait resté mais nous aurions été débarrassés d'un Sénat (à majorité permanente de droite en raison de son mode d'élection) compétent en matière législative et constitutionnelle (véritable droit de veto avec l'article 89).

La vie constitutionnelle de Pompidou à Chirac

Chaban-Delmas est 1er ministre de Pompidou, élu président de la République en juin 1969. Ancien de la IV^e République (il fut ministre de Mendès France), sa culture parlementaire reste très vive. Dès sa prise de fonction, il engage la responsabilité de son gouvernement sur son programme de "nouvelle société" (fondé sur une politique contactuelle entre les partenaires sociaux). Ainsi, le gouvernement, selon l'article 20, "conduit et détermine la politique de la nation". Le centre de la vie politique est à Matignon ce que ne supporte pas Pompidou. Le 5 juillet 1972, Chaban est renvoyé malgré la confiance accordée par l'Assemblée en mai. Ainsi, une pratique parlementaire se révèle impossible, le 1er ministre et le gouvernement procèdent du président et non du parlement.

Trois nouvelles pratiques constitutionnelles avec Giscard élu en 1974. Tout d'abord, le président choisit comme 1er ministre Chirac. Celui-ci inaugure une politique plutôt interventionniste face aux premiers symptômes de la crise économique. Il démissionne de lui-même, cas unique sous la Ve République, le 25 août 1976, ne disposant pas "des moyens nécessaires pour assumer efficacement ses fonctions". Chirac n'avait pas de culture parlementaire, il était dans une autre démarche qui devait le conduire à la création du RPR (son instrument), à la mairie de Paris (sa base arrière) pour préparer la présidentielle de 1981. Barre est le nouveau 1er ministre, sa majorité est précaire, le RPR lui mène la vie dure ; seule solution, l'utilisation abusive du 49-3 pour ressouder chiraquiens et giscardiens à l'Assemblée.

Troisième élément du septennat giscardien, l'hypothèse d'une cohabitation avec la gauche en 1978 ; Giscard annonce la couleur, il se retirerait à Rambouillet en cas de victoire de la gauche et refuserait la cohabitation.

Mitterrand est élu le 10 mai 1981. Sa première décision est de dissoudre l'Assemblée. La gauche, pour appliquer son programme doit contrôler l'Assemblée, on pourrait qualifier cette attitude de logique de rupture. C'est l'élection présidentielle qui a permis l'élection d'une majorité socialiste à l'Assemblée. En mars 1983, le tournant de la rigueur est décidé à l'Élysée, les députés socialistes rentrent dans le rang, 2^e pratique constitutionnelle utilisée par Mitterrand, la logique présidentielle. Mitterrand se coule à merveille dans la constitution de De Gaulle. En mars 1986, la droite gagne les élections législatives, Chirac est nommé 1er ministre par le président. Mitterrand pratique une 3^e lecture de la constitution, la logique parlementaire. Le gouvernement gouverne selon l'article 20 mais le président utilise toutes ses prérogatives, d'abord politiques dans les domaines militaire et diplomatique mais aussi morales, agissant en gardien des institutions quand il refuse de signer des ordonnances mettant en œuvre les privatisations.

Mitterrand est réélu en mai 1988, non plus sur une logique de rupture mais sur une logique de rassemblement, de "père de la nation" avec "la France unie". Au début du 2^e septennat, on retrouve presque la situation Pompidou-Chaban-Delmas ; Mitterrand est malade, son 1er ministre Rocard veut gouverner avec la plénitude de ses pouvoirs. Les désaccords se multiplient, Rocard doit démissionner le 15 mai 1991. La 2^e cohabitation de 1993 à 1995 entre Mitterrand et Balladur est plus tranquille, la maladie du président empire ; le 1er ministre entend respecter la fonction présidentielle qu'il ambitionne.

En 1995, Chirac est élu président de la République. Avec Alain Juppé, la logique présidentielle est rétablie. Mais le 21 avril 1997, perturbé par nov-déc 95, Chirac dissout l'Assemblée et se retrouve avec une majorité de gauche, Lionel Jospin devient 1er ministre. Chirac ré-édite 120 ans après Mac-Mahon le président qui se soumet pour ne pas avoir à se démettre. L'autorité du président est atteinte ; par sa faute, il se retrouve dans la logique parlementaire, Jospin "conduit et détermine la politique de la nation".

Les erreurs de Chirac-Jospin

Avant de mener le combat présidentiel, Chirac et Jospin s'accordent sur les règles de la lutte.

Pour la 1ère fois, sans que cela soit volontaire (dissolutions de 1981 et de 1988), les deux scrutins présidentiel et législatif doivent se dérouler à la même période au printemps 2002.

1ère règle nouvelle : le quinquennat

On notera la motivation des initiateurs, il faut rénover les institutions, le quinquennat fait office de peinture sur une constitution presque quinquagénaire... La réflexion est absente, notamment sur la nature du régime que l'on veut promouvoir, présidentiel ou parlementaire.

2e règle, l'inversion du calendrier électoral

Le 1er ministre Jospin est fier de son bilan, il considère Chirac comme "usé et fatigué", déconsidéré par les affaires. Le scrutin présidentiel doit avoir lieu avant les législatives. Il devient le scrutin déterminant, le président élu ne peut que demander confirmation au peuple en lui donnant une majorité de députés pour mettre en oeuvre son programme.

Tout aurait dû pousser Jospin à maintenir les législatives en premier, sa culture d'homme de gauche attaché aux pouvoirs du Parlement, et puis la dynamique du 2e tour des législatives autour du rassemblement et du désistement réciproque. La présidentielle accumule les désavantages, elle privilégie l'individu au détriment du programme, elle favorise la multiplicité des candidatures. Mais il commet l'erreur fatale !

Le bilan institutionnel et les propositions de la commission Balladur

Désormais, quoiqu'il arrive, les règles sont fixées, l'élection du président rythme les échéances politiques.

S'il y a démission ou décès, le nouvel élu dissoudra aussitôt après son élection pour s'assurer une majorité docile. Le côté parlementaire de la constitution est mort "de facto".

Il faut désormais adapter les règles à la nouvelle pratique. Encore une fois, les idées ne sont pas premières.

La commission Balladur est alors une mascarade. Il faut s'adapter aux faits et puis... il faut faire moderne.

Certaines propositions déséquilibrent gravement les pouvoirs au seul profit de l' exécutif :

- ▶ proposition pour l' article 5 : "le président de la République définit la politique de la nation". Cette disposition enlèverait tout pouvoir au gouvernement et de plus, l' Assemblée n'aurait plus le pouvoir de renverser le responsable de l' exécutif puisque le président est élu par le peuple.
- ▶ Proposition pour l'article 20 : le gouvernement conduit (et ne détermine plus) la politique de la nation.

Les propositions sur le contrôle parlementaire semblent intéressantes mais en apparence seulement. La simultanéité des scrutins législatifs et présidentiel conduit à l'identification des majorités législative et présidentielle. Quel serait le pouvoir de contrôle sur l'exécutif de députés qui doivent leur élection au président ? La réponse est évidente.

Enfin, que valent les processus de contrôle parlementaire sur la défense quand le projet de traité européen affirme que l'OTAN est le cadre de la défense européenne, sur la politique économique quand le cadre européen est celui de la " concurrence libre et non faussée " qui anéantit services publics et demain services de santé, et celui de l'Euro piloté par une BCE hors de tout contrôle démocratique.

Les axes d'une réforme constitutionnelle démocratique devraient s'appuyer sur quelques idées :

- ▶ affirmer la prééminence des préambules que sont la déclaration des droits de 1789 et celui de 1946 (qui installe les principes de service public, de sécurité sociale...) sur le droit européen. A ceux qui prétendent qu'on ne peut revenir sur les traités qui transfèrent une partie de la souveraineté nationale à l'Union européenne, on peut répondre que le Conseil constitutionnel a relevé que le Parlement européen ne représente aucun peuple souverain puisque le peuple européen n' existe pas. Autrement dit, le peuple français souverain ne peut transférer une partie de sa souveraineté à une structure qui ne représente pas un peuple souverain.
- ▶ donner au président une autorité morale. Il faut briser cette élection qui se fait sur l'adhésion à une personne et non à un programme.
- ▶ affirmer le caractère parlementaire , le 1er ministre procède d' une majorité à l'Assemblée nationale fondée sur des choix politiques clairs.
- ▶ équilibrer le législatif en modifiant l' élection des sénateurs (leur mode actuel d' élection donne à la droite une majorité pérenne).

Didier Bourdelin