

SOMMES-NOUS TOUJOURS EN VE RÉPUBLIQUE ?

René Rémond

Gallimard | *Le Débat*

1999/4 - n° 106
pages 177 à 181

ISSN 0246-2346

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-le-debat-1999-4-page-177.htm>

Pour citer cet article :

Rémond René , « Sommes-nous toujours en Ve République ? » ,
Le Débat, 1999/4 n° 106, p. 177-181. DOI : 10.3917/deba.106.0177

Distribution électronique Cairn.info pour Gallimard.

© Gallimard. 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.

René Rémond

Sommes-nous toujours en V^e République ?

Ne serions-nous pas, sans nous en être avisés, passés de la V^e République à un régime qui, sur des points essentiels, se serait écarté des principes auxquels les citoyens avaient donné massivement leur adhésion le 28 septembre 1958 ? Telle est la thèse soutenue par Jean-Marie Donnegani et Marc Sadoun dans leur livre *Naissance et mort de la V^e République*. À vrai dire, ce n'est pas la première fois que pareil point de vue est énoncé : presque dès les débuts du régime il se trouva des observateurs pour dénoncer la pratique gaullienne qui leur semblait tourner le dos à la Constitution. En se saisissant de la direction de la politique algérienne, de Gaulle bafouait le partage des responsabilités qui confiait au gouvernement la conduite effective de la politique. À plus forte raison — et avec plus de vraisemblance — à propos de la révision de 1962 qui, en faisant désormais procéder le chef de l'État de l'élection directe par l'ensemble du corps électoral, bouleversait l'édifice institutionnel, en rompant l'équilibre tant entre les deux têtes de l'exé-

cutif qu'entre celui-ci et la représentation nationale. Et depuis, en toute circonstance qui introduisait un changement, que ce fût dans la pratique institutionnelle ou dans le système des forces politiques, ou dans les deux ensemble (alternance, cohabitation...), on ne manqua pas de crier au changement de régime et de proclamer que nous étions entrés, sans l'avoir délibéré, dans une autre République. Si l'on comptabilisait toutes les occasions à propos desquelles il a été dit que nous étions déjà dans la VI^e République, nous serions au moins sous la XII^e ou XIII^e.

Que, depuis sa fondation, le régime ait beaucoup évolué est incontestable et il n'est pas question de le nier ni même de minimiser l'importance des changements survenus. C'est un fait que la pratique des institutions s'est grandement éloignée du schéma initial et peut-être même des intentions et des attentes de leurs fondateurs. Est-ce une raison pour conclure à la faillite de la V^e République et affirmer, en particulier, que la

René Rémond vient d'être élu à l'Académie française. Il est président de la Fondation nationale des sciences politiques. Il a récemment publié *Religion et société en Europe, 1789-1988* (Ed. du Seuil, 1998) et *La politique est-elle intelligible?* (Complexe, 1999).

René Rémond
Sommes-nous toujours
en V^e République ?

Constitution n'aurait bien fonctionné que quatre années, les toutes premières, soit jusqu'à la révision de 1962 ? Jugement d'autant plus étonnant que ce sont précisément les années pendant lesquelles une situation exceptionnelle, du fait de la prolongation de la guerre en Algérie, a imposé le recours à des mesures également exceptionnelles et fait prévaloir une interprétation pareillement exceptionnelle.

À l'historien des formes politiques rien ne paraît plus naturel que l'évolution des pratiques institutionnelles : il a l'habitude que la coutume infléchisse l'application des textes ou, pour être plus exact, il sait d'expérience que tout texte comporte plusieurs virtualités, se prête en conséquence à des lectures différentes et que c'est en définitive la conjoncture — entendez l'interaction des circonstances et du comportement des acteurs — qui départage les diverses interprétations et donne l'avantage à l'une sur ses concurrentes, sans qu'on puisse en prendre argument pour conclure à l'échec de la Constitution. N'en fut-il pas ainsi pour la III^e et même pour la IV^e République, dont le devenir institutionnel s'écarta bien plus encore du texte fondateur et de son inspiration ?

Que la Constitution demeure la référence et que ses institutions aient résisté tant à l'épreuve du temps qu'aux assauts de leurs ennemis est le critère principal de sa réussite. Que, à cet égard, aujourd'hui, nous pensions être toujours en V^e République, que ce régime se classe déjà en seconde position dans la succession des expériences par sa longévité et qu'il ait surmonté des épreuves dont on pensait qu'elles lui seraient funestes, qu'aucun courant politique d'importance ne fasse campagne pour son renversement, que l'opinion ne cherche plus dans un changement d'institutions la solution de ses problèmes ou le remède à ses inquiétudes et que même elle té-

moigne de son respect pour la charte du régime, ne sont-ce pas autant de signes de sa réussite ?

Autre chose institue une différence d'appréciation entre historiens et constitutionnalistes : la qualification du régime. Nos auteurs parlent d'un texte *hybride*, d'une constitution *mixte* et même d'un produit *difforme*. Comme si ces termes étaient interchangeables ! Les uns ne font que décrire et d'autres formulent un jugement de valeur. Ces appréciations expriment l'embarras du juriste pour identifier ce régime qui n'entre dans aucune des catégories habituellement distinguées par les classifications. Il est vrai qu'il emprunte à plusieurs systèmes, mais est-ce un motif pour le déclarer difforme, au nom d'un eugénisme institutionnel ? Et si c'était précisément ce caractère mixte qui lui a permis de s'adapter à des situations pour lesquelles il n'avait pas été conçu ?



Cela dit, et bien que les successeurs du fondateur aient tous eu, chacun à sa façon, le souci de maintenir l'héritage, il n'est que trop vrai que la pratique des institutions autant que leur interprétation se sont passablement éloignées de l'idée qu'en avait le général de Gaulle, et plus d'une remarque de nos deux critiques mérite assurément d'être prise en considération.

Qu'il n'y ait plus ni claire séparation des pouvoirs ni équilibre entre eux est manifeste et on doit leur en donner acte. Mais dans quelle démocratie voit-on aujourd'hui que ne soit pas transgressée la séparation, en particulier pour l'élaboration de la loi, acte politique majeur ? Non seulement le gouvernement a généralement l'initiative de la plupart des lois, mais l'expérience oblige à confesser que la qualité des textes d'initiative gouvernementale est ordinairement supérieure à celle des propositions d'origine par-

lementaire, et ce ne sont pas les récentes mésaventures du projet de pacte d'union civile qui infirmeront ce jugement. S'il y a toujours distinction des organes entre lesquels les pouvoirs sont distribués, elle ne correspond plus nécessairement à une répartition des fonctions : ils sont de plus en plus associés et le rôle spécifique de la représentation tend davantage à être une fonction de contrôle des actes de l'exécutif.

Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun mettent le doigt sur un point capital : l'ambivalence de la fonction présidentielle et la contradiction qui en résulte. Le président de la République est à la fois le président de tous les Français et le *leader* d'une majorité qu'il a conduite à la victoire, mais aussi, de ce fait, l'adversaire de la minorité qui lui a refusé ses voix. Comment assumer deux rôles aussi dissemblables et même contradictoires ? Le problème ne date pas de 1962 : l'élection par le suffrage universel n'a fait que le mettre en évidence par un effet de loupe. Les titulaires successifs de la fonction, à commencer par le premier, ont tous vécu plus ou moins douloureusement la tension entre les deux rôles, car aspirant tous à personifier l'unité nationale. Cette dualité correspond à une double attente. D'une part, l'opinion souhaite d'instinct qu'il y ait une autorité, plus encore morale que politique, qui sache dans les grandes circonstances donner sens aux événements, prêter un visage aux émotions collectives. Les présidents successifs s'y sont employés avec plus ou moins de bonheur, mais les citoyens leur ont toujours su gré quand ils savaient trouver les mots qui unissent. Mais aussi les électeurs qui, au second tour de l'élection présidentielle, ont fait le choix du vainqueur attendent de lui qu'il réalise le programme sur lequel il s'est fait élire et qu'ils ont approuvé : quoi de plus démocratique ? Ajoutons, d'autre part, que les électeurs attendent tous de l' élu

de la nation qu'il joue un rôle actif et imprime une impulsion à la conduite de la politique. Reste que cette dualité est une aporie de notre Constitution.



Il en est une autre qui a nom cohabitation. J'écarterai l'idée qu'elle aurait perverti le régime. J'entends bien l'argumentation qui plaide son incompatibilité avec l'esprit du régime : le président, qui se voit au cours de son mandat contraint de gouverner avec une majorité contraire à celle qui l'a élu, n'est plus en mesure d'appliquer sa politique ; plutôt que d'admettre la déchéance de la fonction il devrait se démettre : c'est bien le parti que Charles de Gaulle préconisait, selon le témoignage d'Alain Peyrefitte dans le second tome de *C'était de Gaulle*. Soit, mais a-t-on réfléchi qu'ériger en règle pour un président de se démettre dans ce cas de figure, c'est admettre implicitement que l'élection législative a autant d'importance que la présidentielle ? C'est donc dévaluer sa propre désignation et suspendre sur la durée de son mandat une menace de précarité permanente. N'est-ce pas compromettre l'autorité et le prestige de la fonction tout autant qu'en l'obligeant à rester et à rechercher des compromis avec l'autre expression de la volonté du corps politique ?

Je viens de prononcer un mot — compromis — qui fait référence à un autre débat sous-jacent aux controverses sur la cohabitation et qui concerne le sens même que l'on donne à la démocratie. Si celle-là entraînait le complet désaisissement du président, réduit à assister inerte aux décisions prises unilatéralement par ses adversaires, la question se poserait tout autrement, mais trois expériences nous ont appris que la situation n'est pas telle : la Constitution comporte

René Rémond
Sommes-nous toujours
en V^e République ?

des dispositions qui obligent chef de l'État et chef de gouvernement à se concerter et à trouver des points d'accord, qu'il s'agisse de l'établissement de l'ordre du jour des Conseils des ministres ou des nominations ; quant à la politique extérieure, il leur faut parler d'une même voix sous peine de ne pas être entendus. L'expérience a montré que la chose n'était pas impossible et tout donne à penser que l'opinion leur sait plutôt gré d'y parvenir. Est-ce d'ailleurs une si mauvaise chose ? Je sais bien qu'on attribue à la cohabitation une responsabilité dans le retard de certaines décisions : la nécessité de trouver, à défaut d'un accord, des compensations paralyserait les choix et entraverait les réformes indispensables. Mais du seul point de vue qui vaille — la qualité de la «gouvernance» —, est-on bien certain que la France ait été moins bien gouvernée en période de cohabitation qu'aux temps d'une harmonie présumée entre les pouvoirs ? Sous le septennat giscardien, la guerre de harcèlement menée par le R.P.R. obligea Raymond Barre à recourir à répétition à l'arme de l'article 49 alinéa 3 et a souvent obéré la délibération parlementaire.

Quant à la référence à la démocratie, la cohabitation ne serait-elle pas plus conforme à l'un de ses impératifs que la division et l'antagonisme érigés en règles ? Car s'il est vrai que la démocratie est le choix clair par le citoyen entre des options tranchées, elle est aussi la recherche loyale de la solution qui divise le moins. Or la cohabitation en fait précisément obligation aux responsables. C'est sans doute la raison de la faveur que manifeste l'opinion pour cette formule de gouvernement et qui rejaillit sur les deux personnalités associées avec une constance qui mérite considération. C'est un critère qui en vaut d'autres : le sentiment des citoyens aurait-il moins de prix que le jugement des experts ?

L'Église catholique attache, en principe, de l'importance à ce qu'elle appelle le *sensus fidelium* : les démocrates aussi ne devraient-ils pas faire cas du *sensus civium* ?

Cette réhabilitation de la cohabitation appelle néanmoins une réserve. Elle vaut pour les deux premières expériences : enclenchées par des élections qui venaient à leur heure, leur résultat n'atteignait pas de plein fouet l'autorité de la fonction présidentielle. Il n'en est pas allé de même pour la dernière en date, conséquence d'une initiative présidentielle en contradiction avec l'esprit de la Constitution. Le recours à la dissolution était une mesure exceptionnelle pour résoudre une crise grave ou arbitrer un conflit entre pouvoirs. Conditions qui manifestement n'étaient pas réunies en avril 1997 : Jacques Chirac a effectué alors une dissolution de convenance politique, à l'instar de la coutume britannique qui autorise le Premier ministre à choisir la date qu'il estime la plus favorable à son parti pour mettre fin à la législature ; si son estimation est erronée, il paie son erreur de la perte du pouvoir. Jacques Chirac s'est trompé et ne s'est pas démis. Son autorité en a souffert et la situation n'est pas conforme au principe démocratique qui veut que toute responsabilité soit sanctionnée. À cet égard, la date de 1997 marque peut-être un tournant dans l'évolution du régime, nos auteurs diraient — et probablement à juste titre — sa déformation.

À vrai dire, pour l'avenir de la fonction présidentielle, la cohabitation me préoccupe moins que l'abandon de la pratique référendaire et la désuétude du droit de dissolution qui risque d'être la conséquence de l'opération manquée de 1997. Mais on m'objectera, et avec quelque raison, que ces deux disparitions ne sont pas sans rapport avec la cohabitation.



Si je dois dire le fond de ma pensée, ce ne sont pas les déviations de la pratique par rapport au texte primitif qui m'inquiètent le plus pour l'avenir de la démocratie dans notre pays, pas plus que je ne pense que les maux dont elle est affligée relèvent prioritairement d'une réforme institutionnelle. Mes sujets d'inquiétude se situent davantage à l'extérieur du périmètre institutionnel ou dans les lacunes du texte. C'est, par exemple, le pouvoir grandissant d'autorités de fait qui disposent d'une influence sans partage sur la formation de l'opinion, tels les médias, qui ne sont assujettis à aucun contrôle et n'ont pas de comptes à rendre. C'est par la télévision que le citoyen entre aujourd'hui en relation avec la politique, qu'il se forme un jugement sur les hommes, les programmes, les problèmes. Or, par nature, l'image que le média propose de la vie politique ne peut être très fidèle, en partie parce que la politique ne se prête guère à la visualisation et que la télévision en exagère l'aspect spectaculaire.

Le pouvoir croissant des institutions judiciaires pose un autre problème. L'indépendance que la justice a conquise et la confiance que lui fait l'opinion lui confèrent un pouvoir considérable qui échappe à tout contrôle : incontestable progrès de l'État de droit dont on ne saurait trop se féliciter, comme de la révolution que signifie, depuis la V^e République, l'existence d'une juridiction qui a le pouvoir d'annuler une loi si elle la juge contraire aux principes généraux du droit. Mais force est de reconnaître que c'est une rupture avec un autre principe essentiel, dont on a toujours considéré qu'il définissait la démocratie : la souveraineté de la volonté générale exprimée par ses représentants. Nous touchons ici à un débat que je crois appelé à tenir une place croissante ; comment concilier le respect de la démocratie avec les progrès, combien souhaitables ! de l'État de droit ? Question peut-être plus importante encore que la dérive des institutions.

René Rémond.