CHAPITRE I

LA NOUVELLE FORME DU PARLEMENTARISME FRANÇAIS

1) *Intervention contre l'introduction du régime présidentiel en France* faite par René Capitant, Président de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, lors de la discussion du rapport de Paul Coste-Floret du 27 juin 1963 (J.O.A.N., Deuxième session ordinaire de 1962-1963, n° 410, extraits des pages 25 à 32).

2) *L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du Chef de l'Etat,* Encyclopédie Française, tome X, 1964 (extrait des pages 143 à 163).

SECTION I

CONTRE L'INTRODUCTION DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

Après l'exposé de ce rapport*, M. Capitant, président de la Commission, a demandé la remise de la séance à la semaine suivante. Mais M. Zimmermann a posé la question préalable et indiqué que l'on pouvait en finir sur-le-champ.

Après de nouvelles observations de M. Capitant, de M. Pleven et de M. Mitterand, M. Zimmerman a retiré sa proposition et la suite du rapport a été renvoyée à la séance du jeudi 20 juin.

Réunie le 20 juin, sous la présidence de M. Zimmermann, la Commission a entendu les explications de M. Capitant qui, en posant la question préalable au rapport de M. Coste-Floret, a développé devant la Commission les raisons pour lesquelles son groupe était hostile aux propositions du rapporteur et s'est attaché à réfuter l'argumentation développée par ce dernier au cours de la précédente séance.

M. Capitant s'est exprimé de la façon suivante (1) :

* Rapport fait au nom de la commission des lois de l'A.N. par Paul Coste-Floret et « tendant à établir un véritable régime présidentiel par la révision de la constitution ». Mis en discussion lors de la séance du 13 juin 1963.

(1) Dans un souci d'objectivité, le rapporteur a demandé à M. Capitant de bien vouloir rédiger lui-même l'exposé de sa thèse dans le présent rapport (pages 25 à 32).

« En posant la question préalable, au nom des commissaires U.N.R.-U.D.T., je veux, non point refuser à M. Paul Coste-Floret la discussion que mérite son très remarquable et intéressant rapport, mais marquer la divergence qui existe entre sa conception et la nôtre. Nous n'acceptons pas d'engager la révision constitutionnelle dans la direction qu'il indique Nous sommes hostiles à ce qu'il appelle « le véritable régime présidentiel ». Nous pensons que les réformes qu'il propose seraient de nature à compromettre le redressement constitutionnel opéré par notre pays depuis 1958. C'est la raison pour laquelle nous entendons opposer dès le départ à sa proposition, comme à celle de M. Robert Hersant, une fin de non recevoir. Il nous paraît inutile d'entrer dans la discussion des articles, alors que nous refusons par principe de nous laisser entraîner dans la voie qu'il essaie d'ouvrir. C'est là le sens de notre « question préalable », que nous appellerions volontiers une « question de principe ».

M. Coste-Floret a construit son exposé sur deux idées, qui lui ont fourni le thème de ses deux parties :

1) La Constitution de 1958, dont le texte institue un régime parlementaire, a dérivé, du fait de son application, vers le régime présidentiel;

2) Il s'agit, aujourd'hui, tout à la fois de ratifier en droit l'évolution en cours et de la mener à son terme logique, en inscrivant le régime présidentiel dans la Constitution.

Je me propose de réfuter ces deux propositions.

I

Dans sa première partie, le rapporteur s'est efforcé d'opposer le droit au fait — le droit résultant du texte de la Constitution de 1958 au fait résultant de son application. En même temps, pour mieux étayer sa démonstration, ou peut-être aussi afin d'amortir l'effet de son affirmation, il s'est plu à reconnaître dans cette évolution l'effet d'une loi historique générale qui se serait appliquée à la IIIe et à la IVe République, avant de s'imposer à la Ve. Les faits auraient démenti les prévisions des constituants de 1958. Mais la même aventure serait arrivée aux constituants de 1875 et à ceux de 1946. Les premiers voulaient restaurer la monarchie, mais ils ont, en fait, consolidé la République. Les seconds sont retombés dans le Gouvernement d'assemblée, contre les excès duquel ils voulaient pourtant réagir. Ne nous étonnons donc pas que la Constitution de 1953, à son tour, faite pour restaurer le régime parlementaire, nous ait en fait engagés sur la voie du régime présidentiel. Un aimable scepticisme nous invite ainsi à reconnaître les erreurs humaines et à nous laisser porter par le courant de l'Histoire, comme, toutes proportions gardées, le marxisme prétend nous soumettre au déterminisme historique.

Mais je ne puis reconnaître grande valeur à cette philosophie, pas plus qu'à l'interprétation constitutionnelle sur laquelle elle s'appuie en l'espèce.

A. — En vérité, la Constitution de 1875, correctement interprétée, contenait dès l'origine, dans son texte même, les règles de la IIIe République, telles qu'elles se sont appliquées à partir de Jules Grévy. Le grand juriste Raymond Carré de Malberg en a fait la démonstration, que je ne puis reprendre ici, mais à laquelle je renvoie. Sans doute, les orléanistes de 1875 se faisaient-ils des illusions; mais ce n'était que des illusions. Ils n'inscrivaient nullement dans le texte le régime dont ils espéraient le triomphe. Notamment, en subordonnant la dissolution de la Chambre des Députés à l'avis conforme du Sénat, ils retiraient au Président la possibilité de jamais opposer sa politique personnelle à la politique de la majorité parlementaire. Par voie de conséquence, ils plaçaient les ministres sous la dépendance exclusive de celle-ci. Ils faisaient donc du Cabinet un simple comité parlementaire, délégué au Gouvernement par les Chambres et révocable par celles-ci, ce qui devait bien être le trait caractéristique de la IIIe République. Le régime dualiste de Mac-Mahon était d'avance voué à l'échec. Aussi n'est-il pas exact de dire, comme le fait M. Coste-Floret, que la Constitution de 1875 ait évolué vers un régime de fait différent de celui qu'elle instituait.

B. — Il en a été de même pour la IVe République. Il nous suffit ici de puiser dans nos souvenirs communs, mon cher Coste-Floret, pour nous rappeller dans quelles conditions est née celle-ci. Nous avons voté ensemble contre le projet constitutionnel d'avril 1946, parce qu'il instituait le Gouvernement d'assemblée et qu'à nos yeux il aggravait encore les défauts qui avaient conduit à sa perte la IIIe République. Nous nous sommes ensuite séparés devant le projet d'octobre, que vous avez approuvé, dont vous avez même été l'artisan principal, alors que j'en restais l'adversaire, partageant l'opinion exprimée par le général de Gaulle. Vous estimiez avoir rendu au Président de la République et au Sénat suffisamment de pouvoirs pour que le régime constitutionnel fût réellement équilibré et vous parût susceptible de garantir notre pays contre les erreurs passées.

Vous reconnaissez vous être trompé, puisque, de votre aveu même, la IVe République est revenue au Gouvernement d'assemblée et en est morte. Mais, du moins, et pour votre excuse, tentez-vous de soutenir que ce fut là le résultat d'une évolution ultérieure, qui aurait substitué dans les faits, au régime que vous aviez inscrit dans le texte de 1946, un régime différent. Mais je vous arrête. La IVe République n'a pas plus évolué dans son principe que n'avait évolué la IIIe. En vérité, comme vos prédécesseurs de 1875, vous vous êtes nourri d'illusions, mais ce n'était, une fois encore, que des illusions. Pour qui savait lire les textes, il était clair que la IVe République, dès son origine, récidivait dans l'erreur commise par la précédente, en plaçant la souveraineté, toute la souveraineté, dans l'Assemblée Nationale, et dans elle seule. La Constitution de 1946 restaurait, en droit et en fait, le Gouvernement d'assemblée, et encore aggravé par la représentation proportionnelle. Dès lors, elle était vouée, dès sa naissance, à la faillite à laquelle elle devait en effet aboutir douze ans plus tard. Elle n'a pas changé de nature en cours de route, comme on voudrait nous le faire croire, mais a fonctionné selon la nature des institutions que lui avaient données ses fondateurs.

C. — L'erreur commise par M. Coste-Floret en ce qui concerne la Ve République est du même ordre. Il n'est pas exact, en effet, que la Constitution de 1958 ait été appliquée contrairement à la lettre et à l'esprit de son texte. Celui-ci, lorsqu'on le lit et lorsqu'on l'interprète correctement, correspond bien au régime qui s'est instauré en fait depuis sa promulgation.

Sans doute, l'article 5 définit le Président de la République comme un arbitre, cependant que l'article 20 dispose : « Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation » et que l'article 21 ajoute : « Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement ». Il semble résulter de la confrontation de ces textes que le Président de la République est exclu de la fonction gouvernementale. Et c'est en s'appuyant sur cette interprétation, irréfutable à ses yeux, que M. Coste-Floret s'estime fondé à opposer le fait au droit. En fait, dit-il, le Président gouverne à la place du Premier Ministre; une Constitution de fait, de nature présidentielle, s'est substituée à la Constitution de droit, qui était de nature parlementaire.

Mais c'est oublier que le Président de la République, assume une responsabilité propre, en vertu de l'article 5 alinéa 2, qui le déclare « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des Traités ». C'est oublier encore que, en vertu de l'article 12, le Président peut dissoudre l'Assemblée Nationale, sous sa seule signature, sans contreseing ministériel. De ces deux dispositions — sans même pousser plus loin l'analyse de la Constitution — il résulte que le Chef de l'Etat, au moins dans le domaine défini par l'article 5, a le droit d'avoir une politique personnelle et possède le moyen de la soutenir éventuellement contre la majorité de l'Assemblée Nationale, en prononçant la dissolution de celle-ci. Dans ce cas, les élections qui suivent arbitrent le conflit et le Président est tenu de s'incliner devant l'arbitrage populaire. Il résulte des mêmes dispositions que le Premier Ministre ne peut gouverner qu'en accord avec le Président de la République, devant qui il est donc responsable, comme il l'est, d'autre part, devant la majorité de l'Assemblée.

Dès lors, la pratique qui s'est instaurée depuis 1958 n'apparaît plus comme contraire à la Constitution. Elle en est même l'exacte application, si, du moins, l'on tient compte, au-delà de la lettre de tel ou tel article considéré isolément, des principes qui se dégagent de la combinaison de l'ensemble des dispositions constitutionnelles. Or, aucune Constitution n'a jamais pu, ni ne pourra, dans l'avenir, être valablement interprétée par une autre méthode.

Il est bien possible, il est même probable que plusieurs des rédacteurs de la Constitution de 1958 n'ont pas compris la véritable nature de celle-ci, ni mesuré son exacte portée. Mais les rédacteurs de la

Constitution de 1875 et ceux de la Constitution de 1916 avaient également manqué de perspicacité. Dans ces deux derniers cas, c'est le texte et non l'intention qui a fait loi. Il doit en être de même aujourd'hui.

La loi référendaire du 6 novembre 1962 elle-même a eu pour objet de confirmer plus que de modifier le système constitutionnel installé en 1958. Le danger était que le successeur du général de Gaulle, s'il devait être choisi par un collège restreint de notables attachés à l'ancien système constitutionnel ne fût élu que sous la condition de ne pas user des pouvoirs que la nouvelle Constitution réserve au Chef de l'Etat. Ainsi existait le risque d'un retour à la IVe République. L'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel a eu pour but et pour résultat de conjurer ce danger. Car, à l'inverse des notables, le peuple choisira le Président parmi les candidats décidés à exercer les prérogatives qui lui ont été attribuées.

Ainsi, loin d'avoir évolué d'un type de régime à un autre, la Ve République s'est développée conformément aux principes constitutionnels qui ont été fermement établis en 1958 et que le référendum de 1962 n'a fait que confirmer.

II

J'en viens à la seconde partie de l'exposé de M. Coste-Floret. Sous prétexte de mettre le fait en accord avec le droit — prétexte dont nous venons de démontrer le mal fondé — le rapporteur nous invite à opérer un certain nombre de réformes, dont je me propose de montrer qu'elles seraient de nature à ruiner le système constitutionnel mis en place en 1958.

Des réformes proposées, je retiendrai les trois plus importantes, qui sont : 1) la suppression du Premier Ministre; 2) la suppression du droit de dissolution; 3) la suppression du leadership gouvernemental.

1) S'appuyant sur l'affirmation que le Président de la République gouverne en fait aux lieu et place du Premier Ministre et que ce dernier est donc devenu inutile, M. Coste-Floret propose purement et simplement de le supprimer et de transférer tous ses pouvoirs au Chef de l'Etat. Ainsi serait introduit dans la Constitution le premier trait caractéristique du régime présidentiel, où le Président est son propre Premier Ministre.

Une telle réforme aurait pour résultat d'étendre, bien au-delà des limites fixées par l'article 5, les responsabilités gouvernementales du Président et par conséquent aussi la charge pesant sur lui. A ce titre déjà elle est mauvaise, car il est mauvais, du point de vue humain comme du point de vue politique, d'écraser le Chef de l'Etat sous une compétence illimitée et d'engager directement sa responsabilité sur toutes les questions.

Mais une seconde conséquence de la réforme, également inacceptable, serait de mettre fin à la responsabilité des Ministres devant l'Assemblée. Les Ministres, nommés par le Président, ne seraient responsables que devant lui. L'Assemblée n'aurait plus à leur donner, ni à leur retirer sa confiance. La motion de censure, comme la question de confiance, disparaîtrait de nos institutions.

Nous retrouverons un peu plus loin les graves inconvénients d'une telle situation.

2) La dissolution est la contrepartie de la responsabilité ministérielle, en régime parlementaire équilibré. M. Coste-Floret, supprimant l'une est naturellement amené à supprimer l'autre.

Mais ce que nous avons dit plus haut permet de mesurer la gravité d'une telle proposition. Car tout le débat constitutionnel français, depuis 1875, a tourné autour du droit de dissolution. C'est parce que la réalité de ce droit a été refusée au Président, une première fois en 1875, une seconde fois en 1946, que la IIIe puis la IVe République ont l'une et l'autre dérivé vers le Gouvernement d'assemblée. En revanche, l'attribution franche et sans réserve du droit de dissolution au Chef de l'Etat est la réforme essentielle de 1958. C'est par ce trait principalement que la Ve République se distingue des deux précédentes. C'est là la source de l'équilibre dont elle tire sa vertu.

Supprimer la dissolution, n'est-ce donc pas inévitablement revenir en arrière, vers les régimes défunts ?

3) A la crainte ainsi formulée, M. Coste-Floret répond : non. « Non, car je vous conduis vers le régime présidentiel, qui est tout le contraire du régime d'assemblée. »

Mais pour évidente que puisse paraître cette dernière proposition, il importe de l'examiner de près.

L'honorable rapporteur définit le régime présidentiel comme étant fondé sur la séparation absolue des pouvoirs; c'est un régime où le Président gouverne et où l'Assemblée légifère. Cette formule le conduit à rendre au Parlement « le droit de légiférer librement », ce qui revient à enlever au Gouvernement les moyens dont il dispose actuellement pour intervenir en matière de législation.

Le Président, héritier du Premier Ministre, perdrait ainsi, outre le droit de dissolution, le droit de poser la question de confiance, le droit de demander le vote bloqué (art. 44, alinéa 3), le droit d'être habilité à légiférer par ordonnances (art. 38), ainsi que le droit de soumettre une loi constitutionnelle à référendum, de sa propre initiative, droit que lui reconnaît actuellement l'article 11 et dont il a fait usage en 1962.

Sans doute M. Coste-Floret lui accorde-t-il en échange le droit de veto, un veto renforcé en matière législative, qui permettrait au Président de soumettre au référendum les lois votées par le Parlement auxquelles il serait hostile. Mais le droit de veto, qui correspondait, au

XVIIIe siècle, à l'idéologie des freins et contrepoids, alors prévalente et liée à la conception libérale de l'Etat, quelle peut en être l'utilité aujourd'hui, alors que l'Etat a pour fonction principale de stimuler les transformations et de diriger l'expansion ?

On le voit, sous couleur de régime présidentiel, M. Coste-Floret tend à retirer au Président de la République tout moyen positif de diriger le mouvement législatif. Il lui enlève en vérité ce que les Anglais appellent le *leadership* de la majorité et tiennent pour la prérogative essentielle du Gouvernement.

D'ailleurs, en droit public français, aussi, on fait la distinction entre « gouverner » et « administrer » : administrer, c'est assurer l'exécution des lois; mais gouverner, c'est participer à la législation, diriger le mouvement législatif, par tous les moyens d'initiative et d'impulsion que la Constitution réserve aux Ministres à cet effet.

Dès lors, à quoi aboutissent les réformes de M. Coste-Floret, sinon à priver le Président du droit de gouverner ? Un Président tenu d'attendre passivement du bon vouloir ou de la libre initiative des Chambres que les réformes législatives s'accomplissent et rendu incapable d'influencer l'orientation de celles-ci, ce serait une autorité confinée dans les tâches administratives et dépouillée de la fonction gouvernementale.

En d'autres termes, en nous poussant vers « le véritable régime présidentiel », on a toutes les chances de nous ramener vers un authentique Gouvernement d'assemblée. Sans le vouloir, je le veux bien, car je ne mets pas en cause la bonne foi de M. Coste-Floret. Mais, déjà en 1946, celui-ci ne voulait certainement pas les conséquences que son vote impliquait à son insu.

On dira : Les Etats-Unis ne pratiquent pas le régime d'assemblée ! A quoi je répondrai : lorsque le Président Woodrow Wilson a voulu décrire le système politique de son pays, il l'a appelé le Gouvernement congressionnel (congressionnal government). Et chacun sait l'état de crise qui se manifeste dans la République américaine lorsque le Président ne dispose pas d'une majorité au Congrès. Le système ne pourrait fonctionner si le Président n'y était, comme en Angleterre, le chef d'un des deux grands partis.

M. Coste-Floret, il est vrai, s'est défendu de vouloir introduire chez nous le régime constitutionnel américain. Raisonnons donc en fonction de l'expérience française. Or, le régime qu'il nous propose, nous l'avons déjà pratiqué de 1848 à 1851. A cette époque, alors que le régime parlementaire se trouvait discrédité par l'usage qu'en avait fait Louis-Philippe, alors que le souvenir et la crainte de la terreur empêchaient de revenir à la tradition de la Première République, la France adopta le régime présidentiel (en s'inspirant d'ailleurs, n'en déplaise à notre ami, du régime américain, dont Tocqueville avait, peu auparavant, donné une magistrale analyse). L'expérience fut mauvaise et le précédent n'est pas recommandable. Un Président élu au suffrage universel, confronté à une Assemblée privée du droit de renverser les Ministres, mais sur l'action législative de laquelle il est lui-même sans influence, voilà la Constitution de 1848. N'est-ce pas très exactement celle qu'on nous propose aujourd'hui ?

En revanche, l'expérience en cours depuis 1958 est bonne. Ce qui distingue le régime actuel de la IIe République, c'est que le Président et l'Assemblée, tous deux issus, comme alors, du suffrage universel, y sont l'un et l'autre responsables devant le peuple, grâce aux procédures de la dissolution et du référendum, par lesquels le corps électoral exerce sur la vie politique un arbitrage souverain. Les Ministres y gouvernent, mais sous le double contrôle du Président de la République et de la majorité parlementaire, dont la confiance leur est également nécessaire et dont l'harmonie est assurée par leur commune dépendance de la majorité électorale.

Ce système repose essentiellement sur la responsabilité minisérielle et sur l'arbitrage populaire. En supprimant ces deux institutions on le détruirait immanquablement.

C'est la raison pour laquelle il nous est impossible d'entrer dans les vues de M. Coste-Floret ».