

## Discours

**Convention sur les Institutions -  
Mercredi 5 avril 2006**

**Edouard Balladur, ancien Premier  
ministre, député de Paris**

**Convention sur les Institutions  
"Cinquième République : réconcilier  
efficacité et responsabilité"  
Assemblée nationale - Paris - le 5 avril  
2006**



À nouveau, changer la République ?

Quel mal ont les Français à s'accommoder d'institutions durables ! Au bout de quelques décennies, ils ne sont plus sensibles qu'à leurs défauts, et souhaitent en changer. Tantôt c'est le Parlement qui a trop de pouvoirs et en use trop librement, tantôt c'est le gouvernement qui, au nom de l'efficacité indispensable à l'exécutif, étend son rôle à l'excès.

La IIIe et la IVe République ont souffert d'une instabilité ministérielle chronique, vécu sous l'empire d'un régime d'assemblée sans guère de contrepoids. À ce déséquilibre ont été attribués parfois injustement tous les maux dont souffrait la nation, tous ses échecs. En réaction la constitution de la Ve République a accumulé les contraintes pesant sur le Parlement. Au nom de ce qu'on appelait alors le « parlementarisme rationalisé » on a restreint son droit d'initiative législative et son droit d'amendement, limité la durée de ses sessions, organisé ses rapports avec le gouvernement de telle sorte qu'il puisse lui imposer par défaut le vote des lois qu'il lui propose, encadré strictement la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, étendu le contrôle du juge constitutionnel sur la loi. Ce n'était pas assez, on a inventé la notion de constitution mixte, non seulement parlementaire, mais aussi présidentielle ; désormais le Président n'était plus désigné par le Parlement réuni en congrès mais par une centaine de milliers de notables élus ; nommant discrétionnairement le Premier Ministre et, sur la proposition de celui-ci, les ministres, disposant sans partage du droit de dissoudre l'Assemblée, décidant en dernier ressort du recours au référendum, il est doté en matière diplomatique, militaire, administrative, judiciaire, de pouvoirs élargis, il fixe discrétionnairement l'ordre du jour du conseil des Ministres. Si la constitution prévoit que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », que le Premier Ministre dirige l'administration, qu'il est responsable de la défense nationale et dispose de la force armée, en fait il exerce ses pouvoirs sous un contrôle étroit du Président, sa marge de manœuvre est limitée ; aux yeux de l'Assemblée, dont la majorité est celle du Président bien plus que la sienne, c'est le Président et non pas lui qui est la référence politique suprême. Si Président et Premier Ministre ne peuvent à peu près rien l'un sans l'autre, puisque les décisions importantes doivent pour la plupart être contresignées par les deux, c'est le premier qui, sauf en période de cohabitation où le pouvoir revient vers le Parlement, détient la force politique et donc a le dernier mot et impose sa volonté.

Pourquoi cette déformation coutumière de nos institutions ? Le prestige de de Gaulle, sa domination longtemps sans partage sur l'opinion prête à tout accepter de lui parce qu'il était le seul à pouvoir régler la question algérienne, ne l'expliquent que pour un temps. La raison véritable, c'est dans la réforme de 1962 qu'il faut la chercher : le Président, désormais élu au suffrage universel direct, bénéficie d'une autorité morale sans rivale, il est l'homme de toute la nation, même si le plus souvent il n'est choisi que par un quart, voire un cinquième des électeurs au premier tour, et n'est élu au second tour qu'à une très courte majorité. Il y a une différence de légitimité entre son pouvoir et celui de tout autre institution, gouvernement, Parlement.

Dans cette sujétion du législatif vis-à-vis de l'exécutif, le quinquennat ne joue aucun rôle, contrairement à ce qu'on affirme : que le mandat de l'Assemblée et celui du Président aient la même durée maximum ne signifie nullement la concomitance nécessaire des deux scrutins, qui ferait nécessairement dépendre

le résultat des élections législatives du résultat des élections présidentielles. En effet, la situation constatée en 2002 n'est due qu'au hasard ; sans la dissolution de 1997, l'élection législative aurait eu lieu en 2003, pas en 2002, donc, sauf dissolution, pas la même année que l'élection présidentielle. La concomitance des deux élections n'est en rien dans la nature des choses : le mandat présidentiel peut être raccourci par la démission ou la mort, cela s'est vu ; le mandat législatif par la dissolution, cela s'est vu aussi. Cessons de répéter une idée fautive : quinquennat ou septennat, le régime est déséquilibré.

La conséquence de cette suprématie présidentielle, portée à un point sans exemple dans aucun régime démocratique, c'est un système quasi-monarchique : l'Assemblée a peu de pouvoirs, elle vote à peu près tout ce que le gouvernement lui demande ; elle ne l'a renversé qu'une fois, en 1962 et mal lui en prit, car elle fut aussitôt dissoute et désavouée par le peuple ; le pouvoir présidentiel absorbe en quelque sorte tous les autres, il en est la source et l'inspiration, il décide de tout en dernier ressort ; le Président représente seul la France aux conseils européens où se décide désormais une bonne part de la politique nationale. C'est un système complètement corseté, sans contrepoids, et qui pousse au dernier degré la conception monarchique française traditionnelle : le monarque décide d'à peu près tout, mais il n'est responsable de rien, rien ne l'atteint, les échecs électoraux sont sans influence sur son destin, et s'il le faut il fait grief au Premier Ministre, des déceptions et des états d'âme de l'opinion, en l'invitant publiquement à changer une politique qu'il avait lui-même choisie. Pratique d'Ancien régime, constamment suivie par tous les Présidents depuis 1958, sauf en situation de cohabitation : là, le Premier Ministre est indépendant du Président, il mène sa propre politique en accord avec l'Assemblée qui le soutient.

C'est cette idée de souplesse que j'avais dans l'esprit lorsque, il y a plus de vingt ans, je proposai, bien seul alors, d'accepter la cohabitation. Il s'agissait de rendre la constitution d'une application plus souple, plus démocratique, de montrer qu'elle n'était pas rigide et pouvait s'adapter aux circonstances. En fait, la cohabitation a, je le reconnais, introduit dans notre équilibre politique une discontinuité, un principe de contradiction qui n'a pas mis fin aux défauts de nos institutions. Selon que le Président dispose ou non de l'appui d'une majorité à l'Assemblée, les règles de fonctionnement des pouvoirs publics varient, la répartition de fait des compétences et donc l'autorité va et vient du Président au Premier Ministre.

Institutions stables, et donc gouvernements stables et forts ? Est-ce tellement sûr ?

Paradoxe de la Ve République : des institutions qui semblent de roc et, dans le même temps, au sommet de l'exécutif, des conflits fréquents entre le Premier Ministre et le Président même lorsqu'ils appartiennent à la même tendance politique : entre de Gaulle et Debré sur l'Algérie, de Gaulle et Pompidou en mai 1968, entre Pompidou et Chaban-Delmas, entre Giscard d'Estaing et Chirac, entre Mitterrand et Rocard. Hors les périodes de cohabitation, c'est le Président qui a le dernier mot, puisqu'il est le chef véritable de la majorité. Mais lorsqu'il y a cohabitation – neuf ans au total en vingt ans, soit depuis 1986 – le Premier Ministre peut effectivement exercer les pouvoirs que lui confère la lettre de la constitution et, disposant de l'appui de la majorité parlementaire, il décide pratiquement de tout en dernier ressort. On arrive à une constatation simple : durant la moitié de son presque demi-siècle d'existence, la Ve République a été le théâtre de désaccords fréquents, parfois graves, au cœur même du pouvoir exécutif, le Premier Ministre passant d'une subordination inconditionnelle à une position d'antagonisme avec le Président quand ce n'est pas à une indépendance d'action contre laquelle, en cas de cohabitation, le Président est impuissant.

Le résultat, c'est que la France vit sous l'empire d'institutions variables, tantôt très présidentielles sans guère de contrepoids, tantôt quasi-parlementaires, le Premier Ministre allant d'un état de subordination politique à une situation de rivalité voire, en cas de cohabitation, de prédominance.

Pour donner son unité au pouvoir exécutif, pour le rendre pleinement et clairement responsable de lui-même, il faut dissiper l'équivoque : il n'a pas besoin de deux chefs, mais d'un seul. Reste à choisir lequel.

Le Premier Ministre ? Cela supposerait l'adoption d'un régime purement parlementaire, à l'instar de toutes les démocraties d'Europe. Théoriquement, il a déjà de très grands pouvoirs. Il suffirait de lui attribuer le droit de dissolution, d'affirmer sans ambiguïté son autorité exclusive sur l'administration, l'armée, la politique étrangère, les nominations. Pour le coup, il s'agirait d'en revenir à la notion de « parlementarisme rationalisé » à la mode dans les années 50 et qui inspira pour une bonne part la constitution de 1958.

Serait-ce possible avec l'élection du Président au suffrage universel, qui confère à celui-ci une autorité politique et morale qui lui permet de déborder de ses prérogatives juridiques ? J'en doute fort, même si dans plusieurs pays d'Europe le pouvoir exécutif est confié au seul chef du gouvernement alors que le chef de l'Etat est élu directement par le peuple. Compte tenu des habitudes prises et de la coutume créée en France, le conflit serait inévitable ; l'on ne peut revenir à un régime parlementaire avec un Président élu au suffrage universel.

Alors, abroger l'élection populaire du Président, et revenir au système originel de 1958 ? Ce serait vu comme une régression démocratique, un transfert de pouvoir du peuple vers la classe politique. Nul ne prendrait la responsabilité de le proposer et les Français le rejetteraient.

Reste l'autre solution ; instituer un régime véritablement présidentiel, tous les pouvoirs du Premier Ministre étant transférés au Président et la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée supprimée. Pour que le système fût équilibré, il y aurait lieu d'aménager le droit de dissolution, de rendre au Parlement la maîtrise d'une plus grande part de son ordre du jour, d'enlever au Président les moyens de contrainte dont dispose actuellement le gouvernement dans la procédure parlementaire.

En effet, dans un véritable régime présidentiel, le Président aurait en mains la totalité du pouvoir exécutif, mais en contrepartie le Parlement retrouverait la plénitude du pouvoir législatif. Cela supposerait que le Premier Ministre, si l'on souhaite en maintenir l'existence, ne soit plus qu'un chef d'état-major sans responsabilité politique et ne pouvant être renversé par l'Assemblée. C'est le régime qui aurait ma préférence, dès lors que l'élection du Président au suffrage universel est considérée comme un acquis irréversible. Le renforcement des droits du Parlement résulterait de l'accroissement de ses pouvoirs dans la procédure législative : abrogation de l'art. 49-3, moyen de pression du gouvernement sur l'Assemblée qui n'aurait plus lieu d'être dès lors qu'il ne serait plus responsable devant elle, maîtrise de son ordre du jour, suppression du vote bloqué.

Objectera-t-on que ce système comporterait des risques de blocage ? Sans doute.

Afin d'éviter des situations durablement conflictuelles, je pense, après avoir hésité, que le Président pourrait, une seule fois durant son mandat, avoir le droit de dissoudre une Assemblée hostile, mais à la condition que si, l'élection passée, une majorité législative toujours hostile était élue, celle-ci puisse à son tour mettre fin au mandat du Président. Ainsi l'équilibre entre les deux pouvoirs serait-il atteint, chacun prenant ses responsabilités. Si, à la réflexion, pareil système semblait présenter trop de risques, il ne resterait plus qu'à supprimer le droit de dissolution.

Faut-il imaginer une sélection des candidats à l'élection présidentielle pour éviter une prolifération qui obscurcit les résultats du premier tour ? On a parfois envisagé de confier à un corps électoral d'une centaine de milliers de grands électeurs, un peu à l'image de celui prévu par la Constitution de 1958 pour élire le Président, de sélectionner les quatre ou cinq candidats qui seraient seuls autorisés à se présenter à l'élection présidentielle au suffrage universel. C'est un peu le système américain des primaires, qui conduit à l'élimination des extrêmes. Il n'est pas sûr que l'opinion soit prête en France à une telle réforme.

S'agissant du Conseil constitutionnel, il serait souhaitable que le choix de ses membres fût validé à la majorité des deux tiers par le Parlement, de sorte que les nominations bénéficient d'une large adhésion ; en outre, la procédure suivie devrait être plus transparente, et les justiciables devraient pouvoir le saisir par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité.

Un tel régime présidentiel conduirait-il à un renforcement excessif du pouvoir du Président, la fonction du Premier Ministre disparaissant ? En aucune manière, si l'on prend la précaution de renforcer le Parlement. Y aurait-il un risque de blocage, le caractère français répugnant au compromis ? Je me demande si cette prétendue répugnance n'est pas une idée toute faite et si la possibilité offerte aux deux pouvoirs, exécutif et législatif, d'agir l'un sur l'autre ne serait pas un puissant moyen de les inciter à composer l'un avec l'autre. L'exécutif ne pourrait plus obtenir du législatif l'adoption de tous ses projets, il lui faudrait discuter, composer, parfois renoncer, comme c'est le cas dans toutes les démocraties, parlementaires ou présidentielles. C'est la définition même de la démocratie, devenue beaucoup trop gouvernementale dans nos institutions. Nous avons surréagi au désordre d'avant 1958. Le temps de la souplesse est venu.

Après tout la démocratie ne consiste pas à faire tout de suite et dans tous les domaines tout ce que l'on a décidé de faire mais au contraire à prévoir l'existence de contrepoids indispensables à un équilibre libéral des institutions.

Y a-t-il une chance quelconque que ces suggestions soient reprises par l'un des candidats à l'élection présidentielle ? Je n'ose l'espérer. De toute manière, même si l'on ne décide aucun changement fondamental, il y a urgence à rendre au Parlement un rôle dont il est le seul à être privé dans les démocraties européennes voisines : maîtrise d'une grande partie de l'ordre du jour, suppression du vote bloqué, possibilité de voter des résolutions notamment en matière de politique étrangère, accroissement des pouvoirs de contrôle par les Commissions de l'activité gouvernementale. Il s'agit là du minimum indispensable à l'équilibre démocratique de notre système politique. L'opinion y est beaucoup plus attachée qu'on ne le croit.