

## LES COLLOQUES DU SÉNAT

*Sous le Haut patronage de Christian Poncelet,  
Président du Sénat*

« LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE AU PARLEMENT »

**Judi 15 mai 2008**

**PALAIS DU LUXEMBOURG**

*Journée d'études organisée au Sénat en partenariat avec  
le Comité d'Histoire Parlementaire et Politique*

### **La place de l'Assemblée nationale dans l'évolution de la Ve République**

*M. Bastien François, Professeur à l'Université de Paris I*

Je suis né pendant l'article 16 de la Constitution, ce qui vous donne une idée de mon âge, mais cela fait que je ne pourrai pas parler d'expérience, comme l'a fait le Président Mazeau, et je serais donc, pour cette raison, sans doute moins intéressant.

Je vais être aussi mal élevé, parce que nous sommes au Sénat et que je vais parler exclusivement de l'Assemblée nationale, même si certains de mes propos pourraient concerner le Sénat, mais il est vrai que le secrétaire général du Sénat parlera juste après moi et rétablira donc cet équilibre.

Je commencerai par un fait extrêmement connu mais qu'il est bon de rappeler : pour les auteurs de la Constitution de 1958 l'Assemblée nationale est le maillon faible du système politique, le lieu générateur de l'instabilité gouvernementale, le lieu du désordre et de la division partisane. C'est aussi l'épicentre d'un certain archaïsme politique et d'une certaine culture politique dépassée. Par conséquent, dans l'esprit des constituants de 1958, le Parlement ne doit plus être le lieu d'impulsion des politiques publiques, le poumon de la vie politique, si on rétablit pour partie le rôle du Sénat par rapport à la Constitution de 1946, pour contrer éventuellement l'Assemblée nationale.

Le contraste, à cinquante ans de distance, est saisissant. En effet, force est de constater qu'aujourd'hui, non seulement l'Assemblée nationale est au coeur de toutes les grandes évolutions de la V<sup>e</sup> République, comme cela vient d'être rappelé par le Président Mazeau, mais l'Assemblée nationale a retrouvé une place centrale dans la vie politique, à défaut d'avoir retrouvé son pouvoir d'antan. A tel point qu'aujourd'hui, à gauche comme à droite, tous s'accordent, dans une mesure variable, comme on peut le voir dans la discussion du projet de révision constitutionnelle, sur le fait que la modernisation de la vie démocratique dans notre pays passe nécessairement par un accroissement des pouvoirs de l'Assemblée nationale, par un accroissement des pouvoirs des Députés, qui doivent être plus présents, mieux outillés pour contrôler le pouvoir exécutif et moins corsetés par la rationalisation du parlementarisme.

Pour prendre la mesure de ce contraste, je vais revenir d'abord très brièvement sur les intentions des constituants pour montrer ensuite comment l'Assemblée nationale est au coeur de toutes les grandes transformations de la V<sup>e</sup> République, même si je ne vais pas pouvoir, dans le temps qui m'est imparti, traiter de l'ensemble de ces transformations, et en particulier des plus difficiles à saisir sur le plan institutionnel, notamment la professionnalisation de la vie politique, le cumul des mandats ou l'emprise des partis politiques sur la vie politique, à tel point que c'est la V<sup>e</sup> République qui a inventé le régime des partis, ce qui peut paraître paradoxal. Je ne vais traiter que de trois grands thèmes :

- la question de la stabilité gouvernementale et de l'alternance,
- la question de la répartition des pouvoirs au sein du pouvoir exécutif,
- la question des transformations du contrôle de constitutionnalité,

le tout dans les vingt minutes qui me sont imparties.

Je commencerai donc par l'intention des constituants. Les Constitutions servent toujours à régler des problèmes. Quel était le problème des constituants de 1958 ? Un problème ancien, simple à exposer mais assez difficile à régler : le problème de l'instabilité gouvernementale. Pour le dire dans un langage moderne, c'est l'absence de majorités stables, cohérentes et disciplinées sur la durée d'une législature. Dans la vie politique française, avant 1962, on n'a jamais connu de majorité stable, cohérente et disciplinée sur la durée d'une législature. Le problème des constituants est donc d'essayer de gouverner sans majorité stable, cohérente et disciplinée.

Vous en avez une explication lumineuse dans un texte extraordinaire, pour moi le plus grand texte en langue française d'un constituant : le discours de Michel Debré devant le Conseil d'Etat, en 1958, qui est très beau et d'une très grande clarté. Michel Debré dit très clairement : « Parce que, en France, la stabilité gouvernementale ne pourra pas résulter de la loi électorale (il se trompait un peu sur ce point, mais peu importe), il faut que l'on règle le problème dans l'architecture constitutionnelle. »

Toute la Constitution de 1958 est donc orientée dans ce but. On le voit dans la définition des compétences des chambres et dans les relations entre le gouvernement et le Parlement, avec une très forte emprise du gouvernement sur le Parlement, dans la conception du rôle présidentiel et, en particulier, dans cette bizarrerie, du point de vue de la théorie du parlementarisme : le fait que le Président de la République a des pouvoirs propres. On a besoin d'un Président de la République qui, en cas de nécessité, en dépit du dispositif de rationalisation du parlementarisme, pourrait sauver la mise si cela n'allait plus du tout. On crée donc un Président de la République un peu bizarre, qui est un arbitre, mais avec des pouvoirs propres.

Comme vous le savez, deux miracles structurants se sont produits : celui du fait majoritaire je n'ai pas le temps d'en faire la chronologie, qui est plus chaotique qu'on le raconte, puis, un peu plus tard, le temps que les choses se mettent en place, celui de la bipolarisation de la vie politique française, qui empêche de passer d'un camp à l'autre comme on le faisait auparavant, c'est-à-dire l'étanchéité de deux grands pans, gauche et droite, avec des rapports assez compliqués au sein de chacun d'eux, mais ce n'est pas l'objet de ma présentation.

Cette nouvelle donne du fait majoritaire, qui va se pérenniser, se consolider et pénétrer les esprits et qui est la seconde nature de la V<sup>e</sup> République, va conduire à un déséquilibre structurel de nos institutions du fait d'un surdimensionnement des instruments de disciplinarisation des

parlementaires à la disposition du gouvernement, puisque le problème qui était celui des constituants de 1958 n'existe plus. Ils ont fait une Constitution remarquablement cohérente et intelligente pour régler un problème et ils se retrouvent assez rapidement sans ce problème. De ce fait, les relations entre le Premier ministre, le Président de la République et le Parlement ou, de façon générale, les relations entre l'exécutif et le législatif, sont déséquilibrées plus qu'à l'origine.

Il est surtout important de signaler que cette nouvelle donne majoritaire, qui va produire une chose tout à fait inédite dans la vie politique française : le fait de transformer l'Assemblée nationale en pôle de stabilité, va avoir des effets en chaîne sur la définition des rôles politiques, sur les relations entre les pouvoirs et donc sur les principales caractéristiques de notre régime.

Pour examiner cela, je partirai d'un constat auquel nous sommes tellement habitués que nous n'y faisons plus attention, surtout pour ceux qui sont nés, comme moi, après 1958 : l'Assemblée nationale de la V<sup>e</sup> République est directement liée à une double révolution dans la vie politique française et à l'une des caractéristiques majeures de la V<sup>e</sup> République : la stabilité gouvernementale et l'alternance.

Je commencerai par la stabilité gouvernementale. A partir de 1962, tous les gouvernements ont disposé d'une majorité stable, cohérente et plus ou moins disciplinée. Il y a toujours eu une majorité, à tel point que, depuis 1962, aucun gouvernement n'a jamais été renversé par l'Assemblée nationale. C'est une chose tout à fait inédite dans l'histoire de la vie politique française et personne ne pouvait imaginer, en 1958, que l'Assemblée nationale serait ce pôle de responsabilité, ce point d'acte essentiel de la stabilité gouvernante.

De même, personne ne pouvait imaginer en 1958 que, depuis le précédent du 14 avril 1962, c'est-à-dire le jour où le général de Gaulle remplace souverainement Michel Debré par Georges Pompidou à Matignon, le principal facteur d'instabilité en France est le Président de la République. Ce n'est pas très grave, mais il s'est arrogé alors le droit de changer quand il veut de Premier ministre et de gouvernement, du moins lorsqu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée nationale, et je reviendrai sur ce point.

L'Assemblée nationale devient donc le pôle de responsabilité du pouvoir gouvernant en France. Le complément de cette révolution est ponctué à intervalles relativement réguliers, ou en tout cas prévisibles, par des alternances et, là aussi, c'est une nouveauté. A strictement parler, il n'y a pas d'alternance avant la V<sup>e</sup> République : il n'y en a ni sous la III<sup>e</sup>, ni sous la IV<sup>e</sup>. Il y a des élections et des camps qui les perdent, mais les véritables changements se font par des formes de déplacement et de glissement. Il n'y a pas d'alternances franches, ou très peu, ou elles ne durent pas longtemps. Ce sont des glissements d'alliances qui se font au sein du Parlement et en raison de l'existence de forces politiques charnières centristes, si je puis dire pour aller vite. Avant 1962, les configurations politiques sont donc marquées par l'incertitude et le perpétuel déplacement des clivages politiques.

C'est cette situation qui change, mais très lentement. En effet, pour qu'il y ait une alternance, il faut non seulement qu'il y ait une majorité, mais aussi une opposition susceptible de devenir la majorité. Nous avons eu très vite une majorité, mais nous avons mis plus longtemps à avoir une opposition susceptible d'être une majorité. Il a fallu attendre les années 70 et le rassemblement des forces de gauche pour que nous passions d'une majorité sans alternance à une alternance des majorités.

Cette première alternance, celle de 1981, est consécutive à une élection présidentielle, mais elle est uniquement permise par les élections législatives qui suivent. Ce sont les élections législatives qui permettent l'alternance et c'est ce qu'avait théorisé M. Giscard d'Estaing dans son fameux discours

de 1978 à Verdun-sur-le-Doubs, dans lequel il expliquait : « Si je perds les élections législatives, je ne pourrai pas résister ; ce sera le programme de gauche qui s'appliquera. »

Evidemment, la situation est plus compliquée en France, où nous avons un double circuit de dévolution du pouvoir exécutif, ce qui veut dire que l'alternance peut être enclenchée soit par des élections présidentielles, soit par des élections législatives, mais, en réalité, les conséquences ne sont pas les mêmes selon les deux cas. En effet, lorsqu'elle est enclenchée par l'élection présidentielle, l'alternance ne peut être complète, c'est-à-dire que l'on ne peut attribuer la plénitude du pouvoir à un camp que si le Président de la République qui a gagné l'élection présidentielle gagne les législatives qui sont consécutives à une dissolution ou bien, naturellement, dans le schéma du quinquennat, qui suivent son élection. Dans tous les cas, le Président de la République ne peut gouverner que s'il y a une élection législative alors qu'en revanche, lorsqu'un camp gagne les législatives, il a pratiquement la plénitude du pouvoir gouvernant parce que, contrairement à ce que l'on pourrait penser (je pourrais en donner des preuves, mais je manque de temps), un Premier ministre de cohabitation a parfaitement les moyens de gouverner la France en dépit de quelques difficultés. Gouverner la France, cela peut se faire parfaitement en période de cohabitation.

J'en ai une preuve excellente que je vous cite en passant. Le directeur de cabinet de Lionel Jospin a publié un livre qui s'appelle Matignon, rive gauche. Dans les deux premières pages, il dit que la cohabitation est horrible et que c'est la fin des haricots, et dans les 250 pages qui suivent, il dit : « Nous sommes les meilleurs du monde ; nous avons très bien gouverné ». Cela veut dire que l'on peut très bien gouverner en période de cohabitation et que la victoire d'un camp aux élections législatives peut, à elle seule, conférer l'essentiel du pouvoir de gouvernement.

C'est ce que je propose d'appeler la double découverte des années 80 au point de vue institutionnel et politique : d'une part, les élections déterminantes pour l'attribution du pouvoir gouvernant sont les élections législatives ; d'autre part, le droit de dissolution ne sert plus à régler un conflit entre l'exécutif et le législatif mais à lier l'assemblée nationale et le Président de la République.

Cette dernière considération m'amène à aborder un deuxième point, tellement connu que je serai plus bref : celui des rapports au sein de l'exécutif. On peut le dire d'une façon très simple : le Président de la République, en France, est puissant lorsqu'il est lié politiquement à l'Assemblée nationale. Cela veut dire que, contrairement à ce qu'on dit très souvent, il est faux de dire que la prééminence présidentielle et le rôle de gouvernant que s'attribue le Président de la République sont directement issus de son élection au suffrage universel direct. De tous les autres Présidents des pays de l'Union européenne élus au suffrage universel direct, y compris ceux qui ont des pouvoirs assez proches du Président de la République français en termes de pouvoir propre, aucun n'a le pouvoir du Président de la République français. Par conséquent, contrairement à ce qu'on dit, la prééminence du Président de la République et, surtout, son rôle de gouvernant sont liés à l'existence d'une majorité à l'Assemblée nationale sur laquelle il peut s'appuyer et, idéalement, de son point de vue, sur laquelle il a été élu.

Si je devais résumer cela par une formule, je dirais que c'est à l'Assemblée nationale que le Président de la République trouve son pouvoir de gouvernement, qui n'est pas inscrit dans la Constitution, ce qui est une très grande surprise. Si on avait raconté cela aux constituants de 1958, ils n'y auraient pas cru. Cela se mesure parfaitement dans ce type d'alternance particulier qui est créé par les élections législatives et qui débouche sur ce que l'on a appelé la cohabitation, dans laquelle on voit que la configuration du pouvoir exécutif dépend de l'Assemblée nationale.

Dans ce cas, soit le Président de la République est le chef réel du gouvernement, avec un Premier ministre qui fait le go-between entre le Président de la République et le Parlement (ce n'est d'ailleurs

pas tout à fait vrai, et j'ouvre une parenthèse pour le dire au Premier ministre qui est ici et qui pourra le confirmer : contrairement à ce que dit la presse, le Premier ministre a l'ensemble des instruments de pilotage et de coordination du travail intergouvernemental ; quand j'entends que M. François Fillon n'est qu'un collaborateur, cela me fait rire, parce qu'il a des instruments sans lesquels le Président de la République ne peut rien faire à l'Elysée), soit le Président de la République est réduit à un rôle de tribunicien, avec un Premier ministre qui est le chef réel du gouvernement et qui aspire à devenir calife à la place du calife.

Cela veut dire que l'Assemblée nationale est, elle aussi, le vecteur de cette particularité française, que personne ne nous envie en réalité, et qui fait que le chef de gouvernement est tantôt Président de la République, tantôt Premier ministre.

J'en viens à ma troisième et dernière observation : l'Assemblée nationale est l'acteur indirect, comme le disait aussi Pierre Mazeau, d'un approfondissement de l'Etat de droit en France. Le Conseil constitutionnel d'aujourd'hui ne ressemble vraiment pas à ce qu'il était en 1958, où il était chargé exclusivement de protéger le pouvoir exécutif contre les parlementaires.

Ce Conseil constitutionnel avait été pendant très longtemps accusé d'être aux ordres du pouvoir gaulliste. Je pense à cet égard à des phrases exceptionnelles de François Mitterrand dans Le coup d'Etat permanent. François Mitterrand, comme Michel Debré mais dans un autre genre, avait une sacrée plume et, quand il disait les choses, elles avaient une force et une clarté que l'on retrouve malheureusement assez peu aujourd'hui. Ce Conseil constitutionnel, qui a donc été dénoncé par toute la gauche et aussi par une partie de la droite, est devenu aujourd'hui une juridiction chargée de la protection des libertés et des droits des citoyens qui est tout à fait admise. Si on avait dit en 1958 que l'on qualifierait les membres du Conseil constitutionnel de « sages », je pense que cela aurait fait rire. Cet organe, qui était chargé de cette mission technique de réguler l'activité normative des pouvoirs publics, comme on le disait dans les années 60, est donc devenu le garant suprême de l'Etat de droit.

Cela s'explique tout d'abord par le fait majoritaire. Avec le fait majoritaire, sa mission de protection du pouvoir exécutif passe nécessairement au second plan, comme l'avait parfaitement compris M. Giscard d'Estaing en 1974 lorsqu'il a voulu faire de la saisine, qui est désormais ouverte aux parlementaires, un élément du statut de l'opposition.

Cela s'explique aussi c'est encore plus important par le fait que la saisine du Conseil constitutionnel a été utilisée par les Députés de l'opposition, et aussi par les Sénateurs, comme un élément de prolongation du débat législatif, ce qui permet au Conseil constitutionnel d'injecter à jets continus des nouveaux principes Constitutionnels dans le bloc de constitutionnalité et, de ce fait, le Conseil constitutionnel abreuve à jets continus l'opposition, qui trouve des arguments supplémentaires pour attaquer le gouvernement. L'Assemblée nationale a créé, avec le Conseil constitutionnel, une sorte de surgénérateur d'arguments constitutionnels, c'est-à-dire que, plus on en met, plus il en ressort.

Je terminerai par ce paradoxe qui me fait sourire : qui aurait pu croire en 1958 que les parlementaires, notamment les Députés, allaient devenir les meilleurs alliés objectifs du développement du contrôle de Constitutionnalité en France ?