

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

II. La battaglia per la Federazione europea

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

La quadrature du cercle

Le régime d'assemblée, du moins en tant qu'idée-force, est mort dans le coeur des Français. A sa place que se forme-t-il de nouveau? Rien. La récente conférence de presse du général de Gaulle le prouve, directement en ce qui concerne le gouvernement de législature et le gouvernement présidentiel, indirectement en ce qui concerne la constitution de 1958, aussi clairement qu'une voyante lirait l'avenir dans sa boule de cristal. Le défaut de la IV^{ème} République consistait, comme l'a écrit Duverger, en ce qu'elle «n'était pas réellement démocratique: car la démocratie repose sur la participation du peuple. Elle est la participation du peuple»¹. De la IV^{ème} République, au contraire, «le peuple était absent. Invité, une fois tous les cinq ans, à distribuer les cartes entre des hommes qu'il ne choisissait pas lui-même, suivant des règles plus ou moins truquées, il demeurait exclu du jeu, qui se déroulait en dehors de lui»². «Ainsi, le peuple a l'impression que les jeux du Parlement se déroulent en dehors de lui, qu'il est spectateur et non acteur. Ces majorités qui se font et se défont, ces figures de quadrilles ou ces combinaisons triangulaires qui rappellent les vaudevilles de la belle époque, tout cela se passe dans un autre monde que le sien»³.

Dans la conférence de presse dont nous parlons, de Gaulle est parti de ce juste principe que «le pouvoir n'est pas la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple», et c'est selon ce principe qu'il a jugé les tendances constitutionnelles qui se développent actuellement en France.

¹ Maurice Duverger, *Demain la République...*, Paris, Julliard, 1958, p. 26.

² *Ibidem*, p. 21.

³ *Ibidem*, p. 26.

Il a sans aucun doute raison en ce qui concerne le gouvernement de législature: «Quelques-uns préconisent un “gouvernement de législature”. L’Assemblée nationale, quand elle aurait, une fois, donné sa confiance au ministère, ne pourrait plus le renverser sans qu’il soit procédé à la dissolution automatique. De cette façon le chef de l’État – et c’est là, sans doute, le but essentiel du projet – n’aurait pas à intervenir. Mais par là même, les partis auraient beau jeu de faire en sorte que la désignation du premier ministre et, au moment choisi par eux, son remplacement en souplesse, la composition du cabinet, puis ses divisions provoquées du dehors ainsi que ses remaniements, la politique adoptée en apparence, ensuite ses fluctuations, soient de nouveau les objets de leurs jeux et de leurs combinaisons, tandis que leur savoir-faire éviterait à volonté qu’une crise en bonne et due forme n’imposât la dissolution. Ainsi en reviendrait-on au régime d’Assemblée»⁴.

⁴ A ce propos nous avons déjà entre autre écrit sur notre revue («Le Fédéraliste», IV, 3, pp. 248-249): «...les partisans du gouvernement parlementaire, quand ils sont obligés d’affronter le problème de la stabilité et de la force de l’exécutif, ne peuvent imaginer que des solutions apparentes comme celle précisément du gouvernement de législature. Les gouvernements de coalition sont faibles et instables, non par suite de quelque défaut contingent, mais par leur nature même. Ils sont composés de partis qui, pour d’évidentes raisons électorales, doivent se distinguer les uns des autres tout en gouvernant ensemble, et ils ne peuvent, par suite, que représenter un niveau de moralité et d’efficience fort bas. Même si on pouvait les faire durer, par la menace de la dissolution automatique de l’assemblée en cas de renversement du gouvernement, les gouvernements de coalition – ces monstres à plusieurs têtes – n’en resteraient pas moins faibles. Mais en fait ils ne peuvent pas durer car le gouvernement de législature n’est qu’une idée irréalisable. Le gouvernement d’assemblée de la III^e ou de la IV^e République n’est pas quelque chose qu’on puisse corriger par quelque expédient juridique; c’est la manifestation naturelle, inévitable, d’un système formé de plusieurs partis. Si ce système n’est pas éliminé, il ne peut que se reproduire. Et en effet, même d’un point de vue formel, légal, les partis ont choisi l’apparence et non la réalité du gouvernements de législature. Il n’y a qu’une seule formule – au moins en théorie – qui puisse faire fonctionner un gouvernement de ce genre, celle qui consiste à empêcher la démission volontaire d’un gouvernement non renversé par l’assemblée. Par ce moyen seulement on barre la route à toute possibilité de ne pas faire coïncider la chute du gouvernement et la dissolution de l’assemblée et on assure la stabilité et la durée du gouvernement. Eh bien, les partis n’ont pas adopté cette formule. Ils se sont donc réservé l’échappatoire légale de la démission volontaire du gouvernement pour pouvoir faire et défaire les gouvernements sans dissoudre l’assemblée. Mais de cette façon ils n’ont fait que camoufler le gouvernement d’assemblée et ils ont permis aux partisans du “oui” d’agiter – non sans raison – l’épouvantail du retour à l’impuissance de la IV^e République».

D'autre part, il a sans aucun doute également raison à propos du régime présidentiel: «D'autres, faisant contre mauvaise fortune bon coeur, a-t-il déclaré, font profession d'accepter l'existence d'un chef d'Etat qui en soit un, mais à la condition que le Parlement soit, de son côté, érigé en citadelle inexpugnable, où les partis retrouveraient leur empire et leur sûreté. Ceux-là témoignent d'une préférence, assez nouvelle de leur part, en faveur d'un régime qualifié de "présidentiel" et qui serait analogue à celui des Etats-Unis. "Que le Président, disent-ils, soit élu par le peuple en même temps que l'Assemblée nationale et assume en personne le pouvoir exécutif, mais que, d'autre part, le Parlement exerce intégralement le pouvoir législatif. Surtout, que chacun des deux, strictement enfermé dans son domaine, n'ait aucune prise sur l'autre: le Président ne pouvant dissoudre, ni le Parlement renverser". Ainsi, allèguent ces néophytes, le gouvernement serait concentré entre les mains d'un seul, ce qui obvierait aux inconvénients d'une autorité divisée entre un président et un premier ministre, tandis que le Parlement, se trouvant intangible, voterait, ou non, les lois et le budget comme il le jugerait bon.

On ne saurait méconnaître qu'une Constitution de cette sorte a pu, jusqu'à présent, fonctionner cahin-caha aux Etats-Unis, c'est-à-dire dans un pays qui, en raison de sa composition ethnique, de ses richesses économiques, de sa situation géographique, n'a connu aucune invasion, ni même, depuis un siècle, aucune révolution; dans un pays qui comprend deux partis politiques seulement, lesquels ne sont opposés par rien d'essentiel dans aucun domaine: national, social, moral ou international; dans un pays fédéral, enfin, où le gouvernement n'assume que les tâches générales: défense, diplomatie, finances, tandis qu'il appartient aux cinquante Etats de l'Union de pourvoir à tout le reste. Mais comment ce régime conviendrait-il à la nation française, très fortement centralisée par le long effort des siècles, victime de toutes les secousses intérieures et extérieures depuis sept générations, toujours exposée à en subir d'autres, et où les multiples partis politiques, à l'exception de celui qui pousse au bouleversement, sont divisés et inconsistants?».

A ce point, la IV^e République étant morte, si l'on repousse tant le «gouvernement de législature» que le gouvernement présidentiel, il ne reste que la Constitution de 1958. Laissons de

Gaule pour un instant. Il s'agit de voir, d'après les déclarations de M. Defferre au Congrès extraordinaire de la Sfiio, si elle peut vraiment fonctionner sans son défaut actuel, ce que l'on a appelé la personnalisation du pouvoir. Voici les points essentiels de la conception de Defferre: «Un candidat à la Présidence de la République au suffrage universel, dit Defferre, qui considère que son rôle doit consister à être un arbitre (...) n'a pas, comme un premier ministre qui se présente devant l'Assemblée nationale, à exposer un programme avec un calendrier d'exécution. Il doit définir une politique. (...) Il lui appartient, s'il est élu, de former un gouvernement. C'est alors avec tout l'appareil de l'Etat, tous les dossiers, que peut être établi le programme d'action du gouvernement, en application de la politique définie devant les électeurs et ratifiée par eux. (...) Non seulement le rôle du candidat à la Présidence de la République et du Président, s'il est élu, n'est pas le même que celui de premier ministre, mais il est juridiquement de nature différente. Le candidat à la Présidence de la République reçoit un mandat des électeurs devant lesquels il se présente, sur la base de la définition de sa politique. Il doit être un mandataire fidèle, et pour cela il doit imposer le respect de la volonté des électeurs par son arbitrage. C'est ce qui justifie son droit et son devoir d'arbitrage.

Le premier ministre, lui, en exposant le programme du gouvernement devant l'Assemblée nationale et en recueillant l'approbation de la majorité des députés, passe un véritable contrat avec sa majorité, contrat dont le contenu, les modalités d'exécution, le calendrier, et même la durée, doivent être précisés, la durée étant celle de la législature».

Mais cela ne suffit pas. Il y a un autre «contrat»: le «contrat national de progrès». On y aboutira ainsi selon Defferre: «La méthode consistera, dit-il, à élaborer des accords contractuels sur la répartition et l'affectation des fruits de la croissance, établir un véritable contrat national de progrès pour les quinze ans à venir, et ce, bien entendu, par tranches de cinq ans, puisque la durée des mandats présidentiel et parlementaire doit être de cinq ans. (...) Ce contrat devra être préparé avec les syndicats, représentatifs, donc forts».

Si tout cela pouvait vraiment fonctionner, tous les problèmes seraient résolus. Mais, malheureusement, on ne voit pas bien quelle est la liberté du parlement et quelle est celle du premier

ministre quand ils établissent un véritable contrat à propos du programme de gouvernement, étant donné que (c'est M. Defferre lui-même qui le dit) le programme de gouvernement doit être établi «en application de la politique définie devant les électeurs et ratifiée par eux». D'autre part on n'arrive pas à voir le rôle autonome du «contrat national de progrès» par rapport à la politique définie lors de l'élection présidentielle. En effet, de deux choses l'une: ou le «contrat national de progrès» n'est à son tour qu'une simple application, détails mis à part, du mandat confié au président par les électeurs, et alors les tractations qui précèdent sa formulation sont purement illusoires, ou bien il contredit le mandat et il dément alors la ligne politique choisie par le peuple et par le Président, mettant ainsi l'un et l'autre en contradiction avec eux-mêmes.

Le fait est que M. Defferre n'a pas du tout découvert, comme il dit, un fonctionnement possible de la constitution de 1958, tel qu'il puisse éliminer la personnalisation du pouvoir, mais qu'il s'est contenté de cacher derrière un rideau de paroles le vrai dilemme de cette constitution⁵. Ce dilemme réside dans la nécessité de coordonner le rôle du président de la République et celui du premier ministre. En principe le problème ne peut se résoudre que de deux façons: 1) ou l'un des deux magistrats a la prépondérance sur l'autre, et l'on retombe alors dans le régime présidentiel, en cas de prédominance du président, ou dans l'une des variantes du régime parlementaire classique, si la prédominance appartient au premier ministre; 2) ou bien aucun de ces deux magistrats ne prédomine sur l'autre et ils se paralysent

⁵ On pourrait dire la même chose à propos de l'«horizon 80» dont la fonction se réduit peut-être d'une part à passer par-dessus les partis, grâce aux comités locaux qu'il est en train de créer, et d'autre part à masquer, grâce à cette fugue en avant, les choix actuels. Mais en 1980, la France existera-t-elle encore en tant que système politique exclusif? Il semble que Defferre lui-même le nie, étant donné que, justement dans ce discours, il a appelé l'Europe «une nation» («L'espace c'est non seulement la France, c'est une nation aux dimensions modernes, c'est l'Europe»). Il est vrai que, dans ce même discours, il a également confondu l'Europe avec le socialisme («La construction européenne ne peut être réussie que par une politique de caractère socialiste, qu'on l'appelle ainsi ou autrement»), confondant ainsi la politique de construction d'un Etat et une méthode de gouverner un Etat existant déjà, et prouvant ainsi qu'il ne sait pas ce qu'il dit quand il parle de l'Europe.

alors l'un l'autre, comme cela se produit nécessairement dans les régimes dyarchiques⁶.

C'est de ce défaut du mécanisme que provient la «personnalisation du pouvoir». Si l'on écarte l'immobilisme, il n'existe en effet aucune autre façon de gouverner selon la constitution de 1958.

⁶ Duverger critique âprement ce type de régime qu'il qualifie d'«orléaniste». «...de tous ceux que l'Europe a connu depuis deux siècles celui-ci est le plus mauvais, le moins efficace, le moins capable de fonctionner normalement. En pratique deux évolutions sont possibles. Ou bien le président de la République, homme faible malgré son recrutement élargi, sera progressivement confiné dans l'inaction: c'est-à-dire qu'on reviendra à la troisième et à la quatrième République. Qu'on relise les lois constitutionnelles de 1875. On verra l'importance des fonctions qu'elles conféraient au chef de l'Etat: rien n'est plus proche des principes de Bayeux. Une première fois, les faits ont été plus forts que les textes: pourquoi les choses iraient-elles autrement une seconde fois?

L'évolution précédente est la plus probable. Tous les parlementarismes orléanistes ont suivi cette voie. Une autre n'est pas inconcevable, malgré tout. Qu'un président de la République énergique arrive au pouvoir, qu'il prétende contrôler réellement l'activité du président du Conseil, et le gouvernement devient impossible. Imagine-t-on la situation de son chef, obligé de conserver à la fois la confiance du Parlement et celle du président de la République pour continuer à gouverner? Le voit-on, écartelé entre le Palais-Bourbon et l'Élysée? Les prérogatives données au chef de l'Etat, dans le système de Bayeux, sont enlevées au chef du gouvernement: l'exécutif dans son entier est affaibli.

Un régime, dans un très proche passé, a essayé de ressusciter ce système parlementaire orléaniste: c'est la République allemande de 1920 à 1933. De toutes les constitutions modernes, celle de Weimar se rapproche le plus du modèle de Bayeux. On peut juger l'arbre à ses fruits. Tantôt le président du *Reich* était confiné dans un rôle de pure forme, malgré son élection directe par le peuple: la logique du parlementarisme classique reprenant le dessus qui veut que le chef du gouvernement, seul responsable devant le parlement, assume seul la réalité du pouvoir exécutif. Tantôt les intrigues nouées autour de la Présidence, par des civils ou des militaires, par les banques ou les états-majors, provoquaient des interventions intempestives à l'égard des gouvernements (la dernière fut la promotion d'Adolf Hitler): la formation de nombreux «cabinets présidentiels» imposés au parlement, et pratiquement impuissants, augmentait alors l'instabilité ministérielle; les recours à la dissolution par ces cabinets présidentiels la doubleraient d'une instabilité parlementaire. Finalement, le régime de Weimar fut pire que nos deux dernières républiques, à leurs pires moments» (*ibidem*, pp. 37-39).

Il est bon de rappeler que Duverger a sensiblement modifié ses opinions sur ce type de régime qu'il considère maintenant favorablement, y voyant une étape de transition vers le régime présidentiel qu'il soutient sans répondre toutefois aux critiques formulées contre son éventuelle application en France, par de Gaulle lui-même, par Debré, etc...

Et de Gaulle qui sait très bien «qu'on ne saurait accepter qu'une dyarchie existe au sommet», a éliminé la dyarchie au sommet de la constitution de 1958, allant au-delà de sa lettre et de son esprit. Mais il l'a fait sans s'en rendre compte, comme le révèle la façon dont il a parlé de cette constitution dans la conférence de presse que nous avons sous les yeux. Alors qu'il croyait décrire le fonctionnement de cette constitution, il parlait en réalité de son pouvoir personnel, c'est-à-dire d'un pouvoir qu'il a obtenu, grâce à un destin exceptionnel, à des mérites dépassant toute mesure, et surtout grâce à un caractère que l'on ne rencontre qu'une fois sur cent mille parmi les membres de la classe politique: «...le président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin; le président, qui choisit le premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus; le président, qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète, ou non, les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics; le président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut; le président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'Etat. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, implique qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire c'est le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du premier ministre français.

...Il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'Etat est confiée tout entière au président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres...».

En fait, et presque tous l'ont observé, cette description se rapporte à un pouvoir qui échappe à toute limitation et à toute loi, et non pas à un pouvoir constitutionnel. La constitution de 1958, comme le «gouvernement de législature», comme le régime présidentiel (en France bien entendu, car le développement serait

tout autre dans le cas d'une fédération européenne) n'est donc en réalité rien de nouveau, rien de vital. Ce qui prouve que ce que nous avons dit au début est vrai. En France, il ne se forme vraiment rien de nouveau en ce moment. C'est du reste tout-à-fait naturel. Le régime politique français exclusif est en train de mourir et à sa place est en train de naître le régime fédéral européen.

In «Le Fédéraliste», V (1963), n. 4.