

INTERVENTO

di **Franck Laffaille** - *Professore di diritto costituzionale presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Nancy*

Résumé de l'intervention

I. La forme de gouvernement

La recherche de stabilité gouvernementale ne doit pas conduire à une quête de « modèles », irénique(s) par essence. La France est souvent citée en doctrine italienne comme l'une des voies constitutionnelles à même de remédier aux carences du système politique actuel.

Cependant, la taxinomie présente d'évidentes limites : le régime semi-présidentiel n'existe pas. Qu'y a-t-il de commun entre les systèmes français, autrichien, portugais ? Certes, le chef de l'Etat est élu au suffrage universel direct mais la comparaison s'arrête ici tant l'auctoritas du magistrat suprême diffère dans chaque Etat. Le président autrichien ne possède que des attributions formelles, le président portugais fut puissant un temps (lors de la « période Eanes »), le président français est un monarque républicain.

Le régime semi-présidentiel n'existe pas en tant que modèle, a fortiori en France où sévit un hyper-présidentialisme... inconstitutionnel. La France – si l'Etat de droit s'entend comme Etat respectant les principes et règles constitutionnels édictés – représente un contre-modèle par antonomase. L'indirizzo politico présidentiel jure en effet avec la lettre de la norme suprême.

L'hyper-présidentialisme français peut se résumer en la formule suivante : Hollande = Obama + Cameron. Le président français bénéficie et de la logique présidentielle américaine (pouvoirs propres dispensés de contreseing et irresponsabilité) et de la logique parlementaire britannique (fait majoritaire et droit de dissolution). Le chef de l'Etat français est l'organe monocratique irresponsable le plus puissant des démocraties contemporaines, en violation de la Constitution de 1958. Ni l'article 5 C. (fonction arbitrale) ni l'article 19 C. (pouvoirs propres dispensés de contreseing) ne justifient l'existence d'un indirizzo politico présidentiel. L'élection au suffrage universel direct

emporte certes légitimité mais dans un Etat de droit ce n'est pas la légitimité qui fonde la potestas (cf. l'Autriche et le Portugal) mais les attributions dévolues par le texte constitutionnel. Or, ce dernier est d'une limpidité juridique, en ses articles 20, 21 et 49 C. Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (art. 20), le premier ministre dirige l'action du gouvernement (art. 21) et en assume la responsabilité devant le parlement (art. 20-3), en particulier devant l'Assemblée nationale s'agissant de la confiance (art. 49-1) et de la censure (art. 49-2 et 3). Le gouvernement et son chef – régime parlementaire moniste oblige – sont seulement responsables juridiquement devant le Parlement, et non devant le chef de l'Etat. La pratique conduisant à ce que ce dernier « révoque » le premier ministre est inconstitutionnelle et s'explique par la tradition gaullienne, l'élection populaire et le fait majoritaire. Il s'agit d'une pratique que la doctrine positiviste tente parfois d'ériger en convention de la constitution, facile masque herméneutique. La cohabitation a montré la faiblesse d'une telle argumentation : le chef de l'Etat ne possède pas – au regard du droit constitutionnel – le pouvoir de mettre fin aux fonctions du chef de gouvernement. Le chef de l'Etat n'est pas titulaire de l'indirizzo politico.

Le système français est porteur de deux principales pathologies. Tout d'abord, une césure entre constitution formelle et constitution matérielle (pour employer une expression italienne célèbre) : tandis que la constitution de 1958 institue un régime parlementaire doté d'une présidence arbitrale, règne l'hyperprésidentialisme évoqué en amont. Une césure entre pouvoir et responsabilité ensuite : le chef de l'Etat irresponsable détient l'indirizzo politico suprême en méconnaissance de la règle chère à Duguit : pouvoir et responsabilité vont de concert. L'hyperprésidentialisation est d'autant périlleuse pour l'équilibre institutionnel que la France ne connaît ni un parlement puissant, ni une authentique cour suprême, ni une forme d'Etat fédéral ou régional. Existe en France un césarisme démocratique qui peut certes fasciner en raison de son efficacité politico-administrative (il ne faut point oublier que la Vème République jouit de l'Etat fort construit sous l'Ancien régime et consolidé par la Révolution). De là à l'ériger en « modèle »...

II. La loi électorale

Le scrutin majoritaire à deux tours, loué depuis longtemps en Italie (cf. G. Sartori par ex.), a produit des effets remarquables en France. Il a contribué grandement à l'apparition et l'enracinement d'un système bipolaire centré autour des deux partis de gouvernement. Aucun gouvernement n'a été censuré depuis 1962 ; aucun gouvernement n'a démissionné en raison de la défiance du Parlement et de la désagrégation de la majorité parlementaire.

Mais on ne saurait négliger un élément, fondamental : toute loi électorale ne prend sens qu'au regard du système politique donné. Plus que tout autre domaine, celui de la loi électorale rappelle que l'ingénierie constitutionnelle relève parfois de la pathologie naïve. En France, les « elezioni politiche » se déroulent toujours après l'élection du président de la République. Si nécessaire – cela est déjà advenu – la date des élections des députés est repoussée pour que survienne en premier lieu la désignation du chef de l'Etat, épice du système politique. Les élections législatives ne sont pas inutiles – comme on l'écrit parfois – elles sont secondes et secondaires, choses différentes. C'est la dynamique présidentielle qui permet à la loi électorale de générer ses effets positifs : structuration d'un champ partisan cohérent, homogénéité de la majorité parlementaire, stabilité gouvernementale. L'Assemblée nationale peut alors jouer son office : mettre en œuvre le programme électoral du chef de l'Etat. Paradoxe : la loi électorale tant louée est aussi l'un des facteurs explicatifs de l'abaissement du Parlement.

Si les modes de scrutin sont importants pour la stabilité d'un régime parlementaire, il ne faut pas leur attribuer des effets automatiques et déterministes. Ainsi la France a connu en 1988 une majorité parlementaire relative, situation périlleuse pour le Premier ministre M. Rocard, contraint de recourir souvent à l'article 49-3 C. (engagement de responsabilité et adoption du texte sans vote sauf vote d'une motion de censure) pour faire adopter des textes importants. Il ne fut parfois sauvé de la censure qu'à quelques voix près. Il serait intéressant de revivre aujourd'hui une situation identique, étant donné que la révision constitutionnelle de 2008 a limité le recours à l'article 49-3 C. Autre exemple venant nuancer le déterminisme attribué à tort aux modes de scrutin : une majorité réduite mais homogène est issue des élections de 1986 qui se sont déroulées sous l'empire d'une loi proportionnelle.

Reste que la logique du scrutin majoritaire à deux tours – obligation stratégique de réaliser des alliances, prime électorale attribuée au parti ou à la coalition vainqueur – produit des effets structurants qu'on ne saurait nier. Mais une partie de la classe politique italienne est-elle prête au suicide électoral en renonçant à une logique proportionnalisante qui permet aux petites formations de survivre ? Elle peut même s'appuyer sur une interprétation contestable (doctrine Lavagna) de l'article 49 de la Constitution de 1947 regardant obligatoire l'adoption d'une loi électorale proportionnelle.