

Le résultat des élections législatives a fait profondément évoluer le fonctionnement de la V^e République et notamment le rôle de l'Assemblée nationale et des groupements politiques qui la composent, alors même que les deux principaux partis qui se sont jusqu'à présent partagé l'essentiel du pouvoir ont perdu une part majeure de leur audience. Cette situation, préoccupante, est dans la logique des critiques légitimement apportées à l'incapacité des partis à renouveler leurs propositions. Mais elle résulte aussi du fait que tout se passe comme si l'on avait, de fait, oublié que l'article 4 de la Constitution dispose que ces formations politiques, partis et groupements, « contribuent à l'expression du suffrage ». Il faut désormais donner un sens opératoire à cette prescription constitutionnelle, qui soit de nature à contraindre ces formations à retrouver leur véritable vocation politique, en lieu et place de leur attristante polarisation sur la désignation d'un candidat à la future élection présidentielle.

Le temps est venu de restaurer le rôle constitutionnel des partis et groupements politiques

Philippe Lazar¹

En cet automne 2022, les préoccupations prioritaires de nos compatriotes ne sont manifestement pas de procéder à une modification radicale de la Constitution de la V^e République. Comme je me suis efforcé de le montrer dans mon précédent article², la nature monarchique du pouvoir qu'elle a institué (et qui a été lourdement aggravée par la substitution en 2000 d'un quinquennat au septennat présidentiel et l'inversion du calendrier des élections du président de la République et de l'Assemblée nationale³) est

largement responsable du niveau de tension politique au sein de notre pays. Quant à la stabilité institutionnelle de l'exécutif, sa réalité formelle masque sa quasi impossibilité à agir de façon consensuelle dans l'intérêt du pays. Ce qui n'est pas le cas dans les pays où le régime parlementaire permet de constituer des alliances temporaires de gouvernement entre des partis acceptant à cette fin des compromis idéologiques – comme c'est ce qui se passe de façon exemplaire chez nos voisins d'outre-Rhin⁴.

¹ Cet article, personnel, n'engage que son auteur.

² « La boîte de Pandore de l'élection du président de la République au suffrage universel », *Diasporiques* n°58, juillet 2022. (www.diasporiques.org/r-5816).

Cela étant, comme les Français ne sont pas prêts à remettre en question leur droit de choisir directement celui ou celle qu'ils appellent, contrairement à la lettre de la Constitution, « chef » de l'État, il faut bien s'accommoder, avec réalisme, de cet état de fait. Et si ce constat conduit à renoncer à l'idée de changer de République, rien n'interdit de réviser le texte de l'actuelle Loi fondamentale pour autant qu'on respecte les termes qui autorisent à le faire.

UNE RÉVISION N'EST POSSIBLE QUE SOUS DE STRICTES CONDITIONS

Les conditions dans lesquelles il est possible de procéder à une révision de la Constitution sont, rappelons-le, précises et restrictives. Selon son article 89, l'initiative d'une telle révision « appartient concurremment au Président de la République, sur proposition du Premier ministre, et aux membres du Parlement » et cette proposition « doit être votée par les deux assemblées en termes identiques ». De Gaulle s'était affranchi en 1962 de cette contrainte pour faire voter par référendum la révision constitutionnelle conduisant à l'élection directe du président de la République. Il avait à cette fin utilisé un autre article de la Constitution en le détournant de sa vocation. En l'occurrence l'article 11, dont la rédaction, sans la moindre ambiguïté, ne porte aucunement sur une révision de la Constitution : « Le président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions parlementaires ou sur proposition conjointe des deux Assemblées, publiées au *Journal*



© ANONYME

Officiel, peut soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics, sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent, ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions ».

La décision du général de Gaulle lui avait valu une accusation fortement argumentée de la part du président du Sénat, Gaston Monnerville. Le Sénat fit un grand succès à son discours, particulièrement au passage suivant : « Dans sa récente allocution télévisée, le président de la République a dit : « J'ai le droit ! ». Avec la haute considération due à ses fonctions, mais avec gravité, avec fermeté, je répons : « Non, monsieur le président de la République, vous n'avez pas le droit. Vous le prenez ! » ». Dans son opposition au recours

Gaston Monnerville.

³ Sous la V^e République, il a certes souvent été procédé à une dissolution de l'Assemblée nationale après les élections présidentielles. Mais, en l'occurrence, l'inversion en l'an 2000 a nécessité une prolongation par voie législative du mandat en cours des députés, il s'agissait donc bien d'une transformation radicale du système électoral qui depuis s'est en quelque sorte institutionnalisée.

⁴ Cet hommage légitime au système allemand n'implique en rien qu'il faille l'importer tel quel.

au référendum, justifiant à ses yeux de censurer le gouvernement, Monnerville avait été jusqu'à déclarer : « Laissez-moi vous dire que la motion de censure m'apparaît comme la réplique directe, légale, constitutionnelle, à ce que j'appelle une forfaiture ».

Forfaiture, un mot particulièrement dur, dont de Gaulle n'a évidemment tenu aucun compte. La censure fut votée, le gouvernement fut confirmé dans ses fonctions et le référendum eut lieu, approuvé à une majorité de 62 %. Il faut néanmoins rappeler que le taux d'abstention lors de cette consultation fut de 23 %, ce qui signifie que cette réforme majeure ne fut en fait décidée que par 47 % des électeurs, moins de la moitié des Français en âge de voter. La passion actuelle pour l'élection directe du président de la République montre qu'on l'a bien oublié !

On imagine difficilement qu'une autorité politique, aujourd'hui, puisse agir de façon similaire à ce que de Gaulle s'est alors permis de faire. Il est assez surprenant que certains fassent mine d'ignorer cet obstacle, comme ce fut par exemple le cas de la candidate du Rassemblement national lors de la dernière campagne électorale pour la présidence.

Aussi bien est-il totalement inutile d'imaginer de donner corps à des révisions qui ne seraient pas largement consensuelles. Une fois cette étape cruciale d'élaboration franchie, la révision projetée doit certes encore être approuvée soit par référendum soit par le Parlement convoqué en Congrès par le président de la République mais cette seconde étape ne présente pas alors les mêmes difficultés politiques que la première.

UNE RÉVISION EST DONC ENVISAGEABLE SOUS CES CONDITIONS

L'évolution politique récente de notre pays est très éclairante. Les Français ont choisi de ne pas accepter que le président de la République dispose de tous les pouvoirs en faisant en sorte qu'il ne puisse avoir qu'une majorité relative à l'Assemblée nationale. Il s'agit là, *de facto*, d'une évolution institutionnelle majeure, sur laquelle on peut prendre appui pour faire un pas de plus dans le sens d'un retour à une répartition plus équilibrée des pouvoirs.

Un premier constat s'impose : l'objectif de la révision constitutionnelle de l'an 2000, évoquée au début de cet article, destinée à donner quasi automatiquement au président nouvellement élu la maîtrise complète de l'Assemblée nationale, n'a cette fois-ci pas été atteint⁵. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore n'a en soi aucune portée opératoire. Nous n'avons pas d'autre choix que de nous en accommoder pour la durée de l'actuel quinquennat. Sauf si le président de la République décide de faire usage de son droit de dissolution de l'Assemblée nationale, ce qu'il peut faire pour de multiples raisons et à quelque moment que ce soit. L'objet du présent article n'est pas de traiter des aléas politiques qui pourraient, à court terme, conduire à une telle décision de sa part. Il est d'analyser ce qu'il est réaliste d'envisager en matière de révision de la Loi fondamentale à mettre en œuvre pour le prochain quinquennat.

Une lecture attentive de la Constitution offre à ce sujet une piste particulièrement intéressante. Le résultat de l'élection des députés a remis

⁵ Je l'avais explicitement pronostiqué dans la tribune que j'avais soumise au *Monde* et que ce quotidien avait publiée en avril 2021 « La présence de l'extrême droite au second tour de la présidentielle n'est pas inéluctable » (<https://www.lemonde.fr> 16 avril 2021).

implicitement à l'ordre du jour un article essentiel de la Constitution dont la critique acerbe du « régime des partis » associée à celle de la IV^e République avait contribué à minimiser voire oublier l'existence. Il s'agit de

l'article 4, qui dispose que « les partis et groupements politiques contribuent à l'expression du suffrage ». Or cet article pourrait bien devenir le support essentiel de la révision constitutionnelle à venir.

ARTICLE 4 DE LA CONSTITUTION RELATIF AUX PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Ils contribuent à la mise en œuvre du principe [selon lequel] la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales. La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

LE RÔLE FORMEL DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

La place de l'article 4 dans la Loi fondamentale est une place de choix : il figure dans le titre premier de la Constitution, celui qui a trait à la souveraineté du peuple, avant même les dispositions relatives au président de la République. Rappelons-en la teneur.

Il est assez surprenant que cet article ne fasse pas habituellement l'objet de commentaires de la part des analystes politiques. Son existence même mérite pourtant réflexion. Comment se fait-il que de Gaulle, si nettement hostile aux partis politiques, leur ait reconnu ce rôle incontestablement éminent (l'article fait plus que les mentionner, il détaille leurs fonctions en leur attribuant des responsabilités majeures) ?

On peut avancer à ce fait au moins deux explications. La première, la plus simple, est qu'il n'avait pas voulu heurter de front les responsables politiques qui avaient soutenu son retour aux affaires, tous membres des partis alors détenteurs des pouvoirs. Je citais, à ce propos, dans mon précédent article, son « Pourquoi voulez-vous qu'à soixante-sept ans je commence une carrière de dictateur ? » lors de sa conférence de presse du 19 mai 1958. L'autre raison est la présence de l'expression « groupements politiques » mise sur le même plan institutionnel que celle des « partis ». De Gaulle ne pouvait pas parler de « rassemblement » dans le texte constitutionnel mais il avait manifestement besoin de justifier l'existence de cette forme de mobilisation populaire sous un autre vocable⁶.

⁶ Rappelons que de Gaulle avait créé le RPF (Rassemblement du peuple français) en 1947.

Quoi qu'il en soit, ces deux termes : « partis » et « groupements » font désormais partie de notre socle institutionnel et il serait légitime qu'on débâte du sens – le cas échéant différentiel – qu'on peut leur donner⁷. Ce qui est frappant est que leur définition renvoie directement à « l'expression du suffrage », en l'occurrence donc aux processus électoraux. Ce qui ne l'est pas moins est que les diverses révisions constitutionnelles intervenues depuis 1958 n'ont nullement modifié la formulation de ce rôle, à commencer par celle instituant l'élection directe du président par le peuple. D'où la situation paradoxale qui est la nôtre : de façon parfaitement explicite notre Constitution exprime la légitimité du rôle des partis dans le choix des nos députés alors même que la loi électorale n'en dit mot !

UNE LOI ÉLECTORALE INAPPROPRIÉE

Commençons par rappeler les termes de l'actuelle loi électorale telle qu'elle est encadrée par les dispositions constitutionnelles. Deux articles les mentionnent.

L'article 24 ne pose aucun problème majeur en termes d'éventuelle évolution de la loi électorale. On peut juste se demander pourquoi c'est au niveau de la Constitution qu'est fixé le nombre des députés. Mais rien n'interdit de se plier à cette limite maintenant qu'elle existe. Tel n'est pas le cas de l'article 25 qui, implicitement, contraint l'élection à se faire « par circonscriptions ». Il ne s'agit donc pas d'une élection nationale, contrairement à l'élection présidentielle.

Sous la IV^e République les élections se faisaient par scrutin proportionnel plurinominal⁸, c'est-à-dire sur la base de listes de candidatures, donc *de facto* sous contrôle des partis politiques – une des formes d'expression du « régime des partis », jugée intolérable lors de l'avènement de la V^e République. Celle-ci adopte d'entrée de jeu le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, qui conduit donc chaque circonscription à choisir « son » député. Il s'agit manifestement d'un choix politique majeur, qui accentue fortement la différence avec l'élection du président de la République, désormais seul depuis 1962 à détenir sa légitimité de l'ensemble du corps électoral.

⁷ Il serait sans doute très intéressant que des débats s'engagent à ce sujet : à l'évidence les partis ne sont plus ce qu'ils étaient sous la IV^e République mais que sont-ils devenus et surtout que devraient-ils devenir ?

⁸ Avec diverses variantes.

ARTICLES DE LA CONSTITUTION RELATIVES À L'ÉLECTION DES DÉPUTÉS

Article 24 : Les députés à l'Assemblée nationale, dont le nombre ne peut excéder cinq cent soixante-dix-sept, sont élus au suffrage direct.

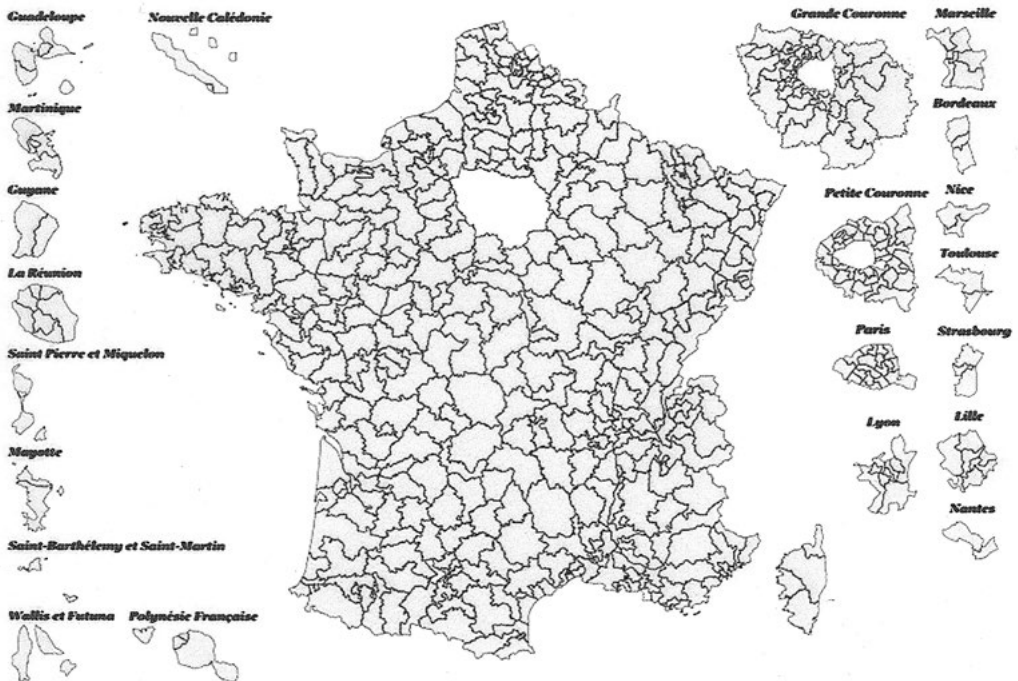
Article 25 : Une commission indépendante, dont la loi fixe la composition et les règles d'organisation et de fonctionnement, se prononce par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition de [leurs] sièges.

Les modalités électorales actuelles sont d'abord inégalitaires puisque, dans le cas le plus frappant, les citoyens de la sixième circonscription de la Seine-Maritime ont un député tout comme ceux de la deuxième circonscription des Hautes-Alpes alors qu'ils sont deux fois plus nombreux. L'accentuation de la dimension locale de la représentation est ensuite contradictoire avec la volonté affirmée d'accroître les responsabilités politiques régionales, voire celle de mieux prendre en compte les spécificités historiques, culturelles et linguistiques de chaque portion du territoire. N'est-ce pas à cette échelle qu'il conviendrait de gérer, par exemple, l'opportunité de conserver

ou non des traditions auxquelles une partie des Français sont fortement attachés et que d'autres rejettent avec la même vigueur (je pense par exemple aux corridas) ? Plus grave est le fait que cette procédure localisée contribue à désengager nos compatriotes des choix politiques majeurs qui concernent le rôle de notre pays en tant que tel dans son insertion en Europe et dans le monde.

Le choix actuel des modalités électorales contribue ainsi à affaiblir le rôle politique, au sens le plus fort du terme, de l'Assemblée nationale et du gouvernement qui en est issu et dont elle contrôle l'action. Et ce n'est évidemment pas par hasard que les promoteurs de la V^e République l'ont fait.

Le morcellement de la France en circonscriptions électorales.



RENDRE PLEINEMENT AUX PARTIS POLITIQUES LEUR RÔLE CONSTITUTIONNEL

Que signifie le fait que, selon la Constitution, ces deux types d'associations – partis et groupements politiques – « contribuent » à l'expression du suffrage ? Si l'on peut interpréter de diverses façons ce verbe, il n'est pas acceptable d'en ignorer l'existence.

L'interprétation actuelle de fait, conforme à la méfiance de la V^e République vis-à-vis des partis, est, disons-le, minimale. Les candidats à la députation peuvent faire état de leur appartenance à un parti ou à un groupement politique mais ils ne sont pas tenus de le faire. C'est lorsqu'ils sont élus qu'ils peuvent, s'ils sont suffisamment nombreux de la même obédience, constituer un groupe parlementaire portant l'étiquette d'un parti ou d'un groupement politique. Cette distinction est apparue clairement lors des dernières élections législatives, l'un des regroupements constitué en vue desdites élections ayant donné naissance à des groupes parlementaires distincts, qualifiés, eux, par des étiquettes partisans.

Une autre interprétation serait plus en phase avec le bouleversement introduit par le fait que les partisans du président n'ont obtenu en 2022 qu'une majorité relative à l'Assemblée nationale. Cette situation renforce la dualité institutionnelle imposée par la coexistence des articles 5 et 20 de la Constitution, le premier traitant des pouvoirs dévolus au président de la République et le second confiant au gouvernement la responsabilité de déterminer et conduire la politique de la nation sous contrôle de

l'Assemblée nationale (qui a la possibilité de le censurer). Il deviendrait dès lors logique que la « contribution » des partis et groupements politiques à « l'expression du suffrage » soit précisément d'être les porteurs de grandes options politiques lors des élections législatives alors que, selon l'idéologie qui préside à l'élection directe du président de la République, ils n'ont pas vraiment à intervenir dans ce choix.

Une seule modification serait nécessaire à cette fin : celle de l'article 25 de la Constitution, qui devrait simplement en appeler désormais à la rédaction d'une loi définissant les nouvelles modalités électorales des députés. Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le détail du contenu de cette loi, qui devrait être l'œuvre collective des forces politiques de la nation. Il faut simplement éviter qu'elle ne fasse l'objet des critiques qui étaient adressées à la IV^e République : une trop grande distance des députés vis-à-vis de leurs électeurs, un poids trop lourd des politiciens « professionnels » dans les listes de candidats et bien sûr une absence de stabilité de l'exécutif, l'Assemblée nationale, usant et abusant de la multiplicité de ses composantes, ne se privant pas de son pouvoir de censurer l'exécutif.

S'agissant de la composition des listes, on peut parfaitement concevoir que des contraintes sur leur composition préservent de leurs défauts. Par exemple l'obligation qu'elles ne comportent qu'un candidat par circonscription électorale (si l'on trouve des raisons de conserver à d'autres fins ce type de découpage), ou encore qu'il y ait une limitation sur le nombre de mandatures d'un même individu, comme c'est le cas pour la présidence

⁹ *La République moderne*, Idées NRF 1962.

de la République. S'agissant de la stabilité de l'exécutif, je rappelle la proposition de Pierre Mendès France⁹ : la censure du gouvernement aurait dû, selon lui, entraîner automatiquement la dissolution de l'Assemblée nationale. Ce n'est pas la seule possible.

QUAND METTRE EN ŒUVRE UNE TELLE RÉFORME ?

Les électeurs, en 2022, ont fait des choix qu'il importe de respecter dans leur diversité et leurs éventuelles contradictions. La priorité nationale est aujourd'hui de faire face aux difficultés majeures auxquelles nous sommes confrontés : internes, européennes et mondiales. *En même temps* il est difficile de différer le moment où peuvent être mises en chantier d'indispensables évolutions institutionnelles. Rechercher un assez large consensus en la matière réclame en effet du temps. Et si ces modifications portent essentiellement sur les modalités de constitution de la future Assemblée nationale, est-il totalement impensable d'y parvenir ?

C'est à la fin de l'année 2026 qu'il serait judicieux de procéder à l'élection de la nouvelle Assemblée, précédant ainsi celle de l'élection présidentielle de 2027. Cela supposerait la dissolution de l'actuelle Assemblée quelques mois avant la fin de son mandat. Une telle décision serait, du point de vue constitutionnel, très facile à prendre. Elle dépend en effet exclusivement du président de la République, dont c'est l'un des pouvoirs essentiels. Il suffit pour cela que celui-ci consulte préalablement les présidents des deux Assemblées parlementaires, sans être tenu pour

autant de se conformer à leur avis. Le fera-t-il ? Il aurait déjà pu le faire à la fin de l'année 2021, ce qui aurait sans doute complètement changé la donne de la campagne présidentielle de 2022 mais qui aurait pu aussi compromettre sa propre candidature. Tel n'est plus le cas puisqu'il ne sera pas candidat. Il n'est donc pas exclu qu'il fasse ce choix. Ne serait-ce pas la meilleure façon de préparer le quinquennat du futur président certes mais aussi de l'Assemblée nationale ?

N'est-il pas temps dès lors, et quelle qu'en soit la difficulté, d'essayer de redonner aux partis et groupements politiques leur rôle constitutionnel d'intermédiaires fondamentaux entre le peuple dans son extrême diversité et ses délégués temporaires aux fonctions législatives et exécutives ? Si l'on y renonce, mesure-t-on bien le risque d'avoir en 2027 une présidence extrémiste ? ☺