

Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif ?

Joseph Pini

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2008/5 HS n°2 , PAGES 73 À 96
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130570080

DOI 10.3917/rfdc.hso2.0073

Date de mise en ligne : 01/01/2011

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2008-5-page-73?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le Premier ministre, clé de voûte de l'Exécutif ?

JOSEPH PINI

En attendant Godot : le titre fameux de la pièce de Samuel Beckett pourrait presque rendre compte du sentiment d'entre-deux suscité par la réflexion sur l'équilibre des pouvoirs entre Président de la République et Premier ministre et de la situation, dans l'édifice institutionnel, du chef de l'État, après la remise au chef de l'État, le 29 octobre 2007, de son rapport par le « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République »¹ présidé par M. Édouard Balladur, et voué à passer à la postérité sous le nom de celui-ci. Plus que l'absurde traduit par la situation des deux comparses créés par le dramaturge, c'est sans doute le caractère surréaliste à plus d'un titre du propos qui va suivre qui pourrait être mis en avant.

Une manifestation de ce caractère incongru ou décalé pourrait être vue dans l'absence, en l'état, de modification des dispositions relatives aux relations du chef de l'État et du chef du Gouvernement dans l'avant-projet de loi constitutionnelle annoncé², privant d'actualité immédiate un commentaire sur les propositions du rapport Balladur sur l'équilibre au sein de l'exécutif. Le renfort de déclarations diverses et autorisées, tant du président du Comité lui-même que de plusieurs interlocuteurs

Joseph Pini, professeur à l'Université Paul Cézanne - Aix-Marseille, GERJC-Institut Louis Favoreu (CNRS, UMR 6201).

1. *JO*, 30 octobre 2007.

2. Selon la version actuellement accessible au public (sur le site www.premier-ministre.gouv.fr), seul l'article 6 de l'avant-projet, modifiant la deuxième phrase du premier alinéa de l'article 21 de la Constitution (concernant le Premier ministre « responsable de la défense nationale ») vise un problème de répartition des compétences entre le Président et le chef du Gouvernement. Une telle orientation minimaliste apparaît d'ailleurs tout à fait conforme à l'orientation définie par le Président dans sa lettre au Premier ministre du 12 novembre, rendue publique, dans laquelle le chef de l'État indique : « après réflexion, je ne pense pas qu'il soit souhaitable que les articles 5, 20 et 21, qui précisent la répartition des rôles entre le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement soient modifiés (...). Toute modification de la rédaction actuelle me paraît en effet présenter plus d'inconvénients que d'avantages (...) ».

du Président de la République et du Premier ministre postérieures à la remise du rapport, s'accordant à considérer que la question n'était finalement pas prioritaire ni son traitement urgent, confirme la probabilité qu'une telle absence puisse être définitive. Or, dans le même temps et comme une deuxième manifestation du surréalisme invoqué, le souhait de la proclamation constitutionnelle du rôle premier et éminent de décision du Président de la République et du renforcement encadré de certaines de ses prérogatives comme de sa responsabilité est demeuré un *leitmotiv* constant du projet et des intentions déclarées du chef de l'État, à travers tant des propositions emblématiques (telle l'adresse directe du Président devant le Congrès du Parlement) que la déclinaison du thème du « Président qui gouverne et non qui contemple » tout en étant plus « responsable »³. La dénomination même du Comité, autant que la lettre de mission accompagnant son installation, donnait sans doute à confirmer l'importance de la question aux yeux des plus hautes autorités autant qu'il suggérait le renforcement, également souhaité, des pouvoirs et prérogatives du Parlement. De manière plus générale, la question, permanente dans l'histoire constitutionnelle française depuis 1848⁴ quoique d'intensité variable, de la place du Président de la République semblait redevenue, depuis quelques années et à la faveur de diverses controverses politico-constitutionnelles récentes⁵, un problème aigu

3. Cf. notamment les vœux de M. Sarkozy devant la presse le 12 janvier 2006, ou encore les conclusions de la convention thématique de l'UMP consacrée aux institutions ; postérieurement à l'élection présidentielle, cf. également les déclarations sur la question des institutions lors d'une « réunion républicaine » au Havre le 29 mai 2007, et celles lors d'interviews accordées entre autres à *Al Abram* (1^{er} août 2007) ou à *El Mundo* (27 décembre 2007), sans oublier évidemment le discours d'Épinal du 12 juillet 2007 entièrement consacré à la question de la réforme institutionnelle sur le thème central de la « démocratie irréprochable » ni l'allocution prononcée le 19 juillet à l'Élysée lors de l'installation du Comité.

4. Le débat constituant préalable à l'adoption de la Constitution de la II^e République recèle des thèmes demeurés très actuels.

5. Même assumée (cf. *infra*), d'un Président à l'autre en incluant même les opposants d'antrefois, l'interrogation sur le rôle du chef de l'État a suscité des propos de plus en plus acerbes au fil de décisions, de comportements et d'épisodes relevant avant tout de la chronique sinon de l'écho (entre autres nombreuses analyses, cf. notamment J.-F. Revel, *L'absolutisme inefficace, ou contre le présidentielisme à la française*, Plon, Paris, 1992). Mais trois questions paraissent, sur la dernière décennie, avoir cristallisé les passions au point d'élargir de nouveau le débat à la nature du régime, d'en amplifier le champ de participation au terrain politique général et à en élever le degré d'urgence ressentie. La première a incontestablement été celle du statut pénal du Président de la République. La deuxième, qui en élargissait la perspective au thème général de la responsabilité du chef de l'État (la problématique révision constitutionnelle de 2007 contribuant incontestablement à lier les sujets), a dérivé d'une troisième période de cohabitation, de la durée d'une législature entière et consécutive à des élections générales anticipées par l'exercice du droit de dissolution. Et, à cet égard, le résultat négatif du référendum de 2005 et ses suites politiques n'ont certes pas contribué à en diminuer l'acuité. Enfin, la révision constitutionnelle de 2000 introduisant le quinquennat, et prolongée par « l'inversion du calendrier électoral » en 2002 a achevé de consacrer la légitimité, au moins politique, d'un réformisme constitutionnel par ailleurs divergent (la « VI^e République » des uns revendiquant le passage franc à un régime présidentiel, celle des autres prônant un parlementarisme primo-ministériel n'ayant en réalité que peu à voir avec des exemples étrangers contemporains). Sur deux points au moins, un tel constat est partagé par le Comité.

voire central, l'orientation envisagée par l'actuel chef de l'État (celle d'un présidentielisme expressément consacré et encadré) pouvant apparaître comme relativement originale au milieu des propositions contradictoires dominantes.

L'intitulé choisi pour la présente communication revendique lui-même une part au moins d'incongruité. Paraphrasant l'expression marquante utilisée par Michel Debré à propos du Président de la République lors de son discours de présentation du projet de Constitution au Conseil d'État le 27 août 1958, il s'inscrit apparemment à rebours radical tant de la lettre que de l'esprit et de la pratique des institutions de 1958-1962. La situation présente du Premier ministre semble tout particulièrement ne pas permettre de suggérer l'idée d'un chef du Gouvernement « clé de voûte » de l'exécutif⁶.

Au-delà de ces deux aspects finalement circonstanciels, l'interrogation sur le caractère décalé du propos entamé s'étend cependant à une dimension plus déterminante. À titre préalable, il convient ici de se demander si le problème tel que posé tant par le Président de la République réunissant le Comité que par ce dernier, en écho à des préoccupations dominantes, est en soi pertinent. Autrement dit, la révision de la définition constitutionnelle positive des rapports et de l'équilibre entre Président et Premier ministre s'impose-t-elle ? Sans nier la réalité de certaines difficultés comme la légitimité des interrogations devant des situations passées qui n'étaient toutefois pas sans lien avec « l'équation personnelle »⁷ des chefs de l'État et du Gouvernement successifs, la formulation tel un postulat de l'état actuel du problème, désormais courante et ouvrant le rapport du Comité, impose le doute méthodique indispensable autant qu'une prudence de bon aloi vu les enjeux de la question d'une part, et la souplesse unanimement reconnue (et même problématique) du régime au regard des circonstances politiques d'autre part. D'un côté, l'évolution constante de la V^e République, et par ailleurs à géométrie variable depuis 1986, dans le sens d'une forte prééminence générale du Président de la République sur le Premier ministre comme sur la plupart des autres pouvoirs a été finalement assumée, particulièrement après 1962, et son corollaire consistant en une lecture orléaniste du parlementarisme actuel, imprimant ainsi une interprétation présidentieliste des articles 5, 8, 20 et 21 de la Constitution en dehors des périodes de cohabitation et décrite par diverses formules devenues de référence⁸. Telle est bien, en premier

6. Même de récents développements de la situation personnelle du chef de l'État ne sauraient suggérer, y compris à de mauvais esprits, un parallèle avec la position de son homologue britannique, au moins d'un Stanley Baldwin, d'un John Major ou d'un Tony Blair.

7. Selon la formule d'anthologie du général de Gaulle (cf. conférence de presse du 31 janvier 1964).

8. Par exemple, celle de « l'arbitre et du capitaine » utilisée par Jean Massot (cf. *L'arbitre et le capitaine. Essai sur la responsabilité présidentielle*, préf. R. Rémond, Flammarion-Champs, Paris, 1987).

lieu, la manière dont l'équation initiale fut posée. Certes, et en prélude des approches « cohabitationnistes » ultérieures⁹, une divergence connue a persisté après la mise en place des institutions entre les inspireurs et initiateurs du nouveau régime, Michel Debré maintenant une lecture parlementariste de la Constitution¹⁰. Mais du point de vue de celui à qui, selon ses propres termes, il incombait de « sculpter la statue de l'État »¹¹, la lecture de la nouvelle Constitution ne laissait aucune ambiguïté quant à la primauté quasi absolue du Président, parfois exprimée en des termes dont l'intensité confinait sans doute à la pédagogie¹². En deuxième lieu, une telle lecture, trouvant peu à peu son point d'équilibre par-delà les formules troubles, telle celle du « domaine réservé » attribuée à Jacques Chaban-Delmas¹³, a été prolongée par tous les successeurs du général de Gaulle¹⁴. L'histoire du régime tendrait à faire considérer qu'elle a même été assimilée de manière générale : la critique permanente des fondements même de la V^e République et de son interprétation en un tel sens, hormis les courants marginaux de l'extrême-gauche et de l'extrême-droite, sera demeurée finalement cantonnée, jusqu'à une période très récente, au Parti communiste français et au courant mendésiste¹⁵ ; hors cohabitation, les Premiers ministres successifs se seront également faits les avocats sourcilieux d'une lecture peu favorable à leur fonction ; et il n'est jusqu'aux phases de cohabitation où le partage dessiné par les uns et accepté tacitement par les autres qui n'auront, à un moindre degré, illustré l'interprétation devenue commune sur certains points¹⁶. Ainsi assimilée, la lecture

9. Pour un panorama des positions des acteurs institutionnels et de la doctrine et de leurs évolutions sur ce point, cf. du même auteur, *Alternance et cohabitation sous la V^e République*, préf. G. Vedel, La Documentation française, Paris, 1997, p. 19-78.

10. Cf. notamment les rappels in P. Samuel, *Michel Debré – L'architecte du Général*, AF Éditions, Paris, 2000, p. 173-178.

11. Cf. entretien du 12 décembre 1962 in A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tome I, p. 439.

12. Spécialement lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, *précitée*.

13. Lors des assises de l'UNR à Bordeaux le 17 novembre 1959.

14. Pour ne s'en tenir qu'aux déclarations dans un cadre officiel, de Georges Pompidou (cf. notamment conférence de presse du 10 juillet 1969), en passant par M. Valéry Giscard d'Estaing (cf. notamment discours du 17 janvier 1977 et, plus connu, de Verdun-sur-le Doubs du 17 janvier 1978), jusqu'à François Mitterrand en de multiples circonstances et M. Jacques Chirac, par exemple clôturant toute discussion sur des divergences avec un membre éminent du Gouvernement d'alors par un cinglant « Je décide, il exécute » (cf. entretien télévisé du 14 juillet 2004). La mise en parallèle des déclarations des Présidents est d'autant plus significative, concernant les deux derniers cités, lorsqu'elle s'accompagne d'une mise en perspective de tels propos dans la carrière politique des intéressés. Quant à la formule récemment employée de « simple collaborateur » pour qualifier le Premier ministre, et qui va très au-delà de celle du « chef d'état-major » de René Capitant en 1963, le commentaire est superflu.

15. Les positions affichées et les points de vue exprimés lors du débat fameux du 24 avril 1964 à l'Assemblée nationale (l'année de la parution du *Coup d'État permanent* de François Mitterrand), et reprises ultérieurement n'auront pas survécu à l'enracinement de la pratique et à l'alternance.

16. Du moins est-ce, semble-t-il, le cas pour la période allant de mars 1986 à mai 1988 (cf. l'éclairant message au Parlement du Président Mitterrand du 8 avril 1986 posant pour acquis, en matière de répartition des compétences entre Président et Premier ministre, ce qui ne l'était pas nécessairement). On admet qu'une telle analyse est sans doute moins évidente pour ce qui concerne les deux périodes suivantes de cohabitation.

présidentialiste et orléaniste de la Constitution de 1958 a, par ailleurs, été en quelque sorte formalisée par l'usage d'instruments non définis ni qualifiés et devenus pourtant courants, telles les directives et autres lettres de mission inaugurées formellement par le Président Giscard d'Estaing¹⁷ et largement usitées depuis lors, et qui illustrent concrètement la vision d'un Président qui, au-delà d'une fonction arbitrale, oriente, définit et délimite les choix politiques et d'un Gouvernement tout entier appliqué à leur mise en œuvre et les assumant politiquement. L'axe ainsi défini apparaît de surcroît comme stable : d'une part, l'hypothèse de cohabitation demeure envisagée comme une exception et un état non souhaitable ; d'autre part, les modifications du texte constitutionnel qui auraient pu logiquement parachever une pratique prolongée n'ont pas eu lieu : le rejet persistant de l'hypothèse du régime présidentiel¹⁸ et, plus largement, de changement de l'équilibre fondamental¹⁹ l'illustre autant que la non-prise en compte de certains souhaits ou hypothèses de révision de la Constitution qui en auraient accentué tel trait²⁰. Enfin, la lecture évoquée de la Constitution s'est même trouvée théorisée. Plus que la préoccupation majoritaire des acteurs politiques et surtout des citoyens, la nature et les caractères de la V^e République ont constitué une matière de débat durable sur le terrain scientifique. Les qualifications diverses données au régime n'ont pas manqué, et certaines sont devenues des classiques²¹. De même, l'analyse de la situation du Président de la République dans ce régime original quoique synthétique a fourni l'occasion d'un effort conceptuel auquel la réflexion doit notamment les notions de « pouvoir d'État »²² ou de « majorité présidentielle »²³.

17. A partir de 1974 (le premier exemple souvent cité est celui d'une lettre du Président de la République au Premier ministre du 25 juillet 1974 donnant une instruction relative à l'imposition des plus-values des particuliers : cf. J.-L. Quermonne et D. Chagnollaud, *Le gouvernement de la France sous la V^e République*, nouvelle éd., Fayard, Paris, 1996, p. 204-205).

18. De l'exclusion initiale (cf. discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, *préc.* ; conférence de presse du 31 janvier 1964, *préc.* ; également entretiens rapportés in Peyrefitte, par exemple celui du 20 novembre 1963, in *C'était de Gaulle, op. cit.*, tome I, p. 446) jusqu'au refus d'assumer éventuellement les conséquences de l'alignement de la durée du mandat présidentiel sur celui de l'Assemblée nationale et de la priorité chronologique accordée en 2002 à l'élection présidentielle (affirmé par le Président Chirac à plusieurs reprises et réitéré par le Président Sarkozy jusque dans le rejet de la proposition formulée par le comité de fixer au même jour de scrutin le premier tour des élections législatives et le second tour de l'élection présidentielle).

19. Cf. par exemple Georges Pompidou considérant en septembre 1968 que l'équilibre à venir et durable de la V^e République sera « un compromis entre de Gaulle et la III^e » (entretien rapporté in Peyrefitte, *C'était de Gaulle, op. cit.*, tome III, p. 598).

20. Par exemple, le Général avait notamment évoqué en privé la révision logique du texte fondamental que constituerait à ses yeux une modification de l'article 8 de la Constitution permettant au Président de la République de révoquer le Premier ministre : cf. Peyrefitte, in *C'était de Gaulle, op. cit.*, tome II, p. 145.

21. Au premier rang desquels le qualificatif de « régime semi-présidentiel ».

22. L'État redevenu « force animatrice » par la Constitution de 1958 : cf. G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, mars 1959, p. 88 et 99.

D'un autre côté et pour autant, les interrogations et préoccupations déjà évoquées ne peuvent être occultées ni tenues pour négligeables. Même si l'on admet que la conceptualisation mentionnée a elle-même entretenu la controverse, l'accumulation d'éléments de nature diverse aboutit aujourd'hui indéniablement avant tout au sentiment largement partagé de l'existence d'un problème constitutionnel profond au point d'ébranler le régime plus qu'à la démonstration de sa réalité, et dont les propos introductifs, déjà évoqués, du rapport Balladur se font l'écho. L'opinion très répandue de l'irresponsabilité au sommet du pouvoir, le contenu des campagnes et des programmes présidentiels depuis plusieurs scrutins (de plus en plus « concrets » et thématiquement très larges), les conditions et modalités de l'exercice du pouvoir présidentiel, le transfert de la querelle vive sur le statut pénal du Président sur la question générale de la présidence de la République, le débat récurrent sur le rôle et le pouvoir du Parlement désormais ravivé par l'évolution des mentalités comme par divers épisodes désavantageux, sont sans doute les facteurs principaux qui, ajoutés aux transformations évoquées *supra*, ont abouti au sentiment général décrit.

Dès lors, entre ressenti et réalité, la question ne peut qu'être posée du caractère lui-même surréaliste ou approprié de la solution proposée par le Comité au « problème » de la place et des pouvoirs du Président de la République. Absente pour l'heure là où elle était jugée impérieuse, peu consensuelle alors que le constat de défaillance du régime semblait partagé sans réserve, plus incertaine qu'il n'y paraîtrait dans ses tenants, elle s'avère également problématique dans ses aboutissants. La direction suggérée, tendant à consacrer un rapport général définition/exécution entre le Président de la République et le Gouvernement, et notamment son chef, apparaît lourde d'incertitudes et ouvrant sur des perspectives riches en débats. Dans le même temps, les présupposés comme les silences du rapport du Comité sur cette question attendue et emblématique de l'esprit voulu pour la réforme semblent témoigner de limites de la proposition. Un certain esprit de hasard, manifesté tant dans les données finalement circonstancielles de la discussion²⁴ que dans le caractère globalement hasardeux de la solution préconisée, n'aura peut-être pas été rejoint par celui de l'audace. Pour argumenter le propos, et soutenir, sur un mode que l'on aura déjà deviné plus dogmatique qu'analytique, la thèse du nécessaire rôle déterminant du Premier ministre au service même de la clarification et, par là, d'un renforcement de celui du Président, deux questions, reprenant les interrogations déjà implicitement

23. Sur le concept et l'histoire du débat sur la double majorité, cf. notamment Massot, *Alternance...*, *op. cit.*, p. 67-71.

24. Le style et les souhaits d'un nouveau Président de la République se positionnant, lors de la campagne précédant son élection et au début de son quinquennat, au regard de la période, constitutionnellement et politiquement complexe, qui l'a précédé.

évoquées, peuvent être formulées, comme il sied sans doute, d'une part faute de connaître tous les termes des discussions conduites par le Comité sur les points qui seront évoqués ici, d'autre part dans l'attente du projet de loi constitutionnelle correspondant : celle du caractère finalement impensable de la solution préconisée (I), celle du caractère indépassable du cadre de l'analyse du problème tel que posé (II).

I – UNE SOLUTION IMPENSABLE ?

La demande, clairement exprimée par le candidat à la présidence de la République puis par le Président élu, comme l'attente de nombre d'acteurs et d'observateurs, était, en prélude à l'installation du Comité le 16 juillet 2007, de rechercher, dans le cadre de la V^e République, une voie de clarification et de levée des ambiguïtés de la répartition des rôles entre chef de l'État et chef de Gouvernement, et qui renforce à la fois la prééminence et la responsabilité du Président, élu de la Nation²⁵. Le système de solutions proposé dans le rapport Balladur et centré sur une nouvelle définition de l'équilibre entre Président d'une part, Premier ministre et Gouvernement d'autre part²⁶, aboutit, sous les apparences de la clarté et de la cohérence, à des implications inenvisageables dans une perspective autre qu'analytique (A). Il cantonne également la tentative de résolution du problème à une seule solution (B).

A – LE CHOIX DU COMITÉ

Placées sous le signe invoqué de la clarté²⁷, les propositions du Comité relatives au rôle et aux compétences du Président de la République²⁸, tout en revêtant une apparence de simplicité, soulèvent toute-

25. Cf. *supra* note 3. Le changement souhaité a, à plusieurs reprises, été placé sous le signe d'un *aggiornamento* indispensable et d'une audacieuse modernité : cf. notamment conférence de presse conjointe avec M. Balladur le 19 juillet 2007 à l'Élysée, ou encore vœux aux corps constitués et aux agents de la fonction publique le 11 janvier 2008 à Lille.

26. La recommandation suggère une modification, en premier lieu de l'article 5 de la Constitution par ajout d'un alinéa selon lequel le Président « définit la politique de la nation », en second lieu de l'article 20 qui, une fois révisé, disposerait que « le Gouvernement conduit la politique de la nation » et « dispose à cet effet de l'administration et de la force armée », enfin de l'article 21 pour établir le Premier ministre non plus comme « responsable de la défense nationale », mais comme celui qui « met en œuvre les décisions prises dans les conditions prévues à l'article 15 en matière de défense nationale ».

27. Ainsi les termes « clarification » et « actualisation » sont-ils employés à propos de la modification suggérée des articles 20 et 21 et, par extension (si l'on comprend bien) de l'article 5 de la Constitution.

28. En premier lieu, on l'aura compris, les propositions n^o 1 à 3 ainsi que la proposition n^o 4 présentée comme non dissociable et visant à la coïncidence du second tour de l'élection présidentielle et du premier tour des élections législatives.

fois quelques interrogations au regard de l'objectif affiché. Surtout, elles ouvrent des perspectives difficiles même à envisager du point de vue de la réflexion entreprise ici.

Dans un souci de cohérence ou, du moins, d'exposition cohérente²⁹, l'ensemble de solutions préconisées en la matière converge vers le renforcement concomitant de la place constitutionnellement reconnue au Président et de sa responsabilité³⁰, globalement considéré comme une exigence de modernité et un aboutissement logique et plus franc de l'évolution du régime, dans sa pratique comme du fait de ses changements plus récents. La nécessaire prééminence présidentielle affirmée à maintes reprises, et dès 1946³¹, par le fondateur de la V^e République visait avant tout à assurer l'unité et l'autorité efficace de l'État ; ses successeurs ont peu à peu glissé vers une pratique plus interventionniste de la fonction présidentielle ; la modification suggérée viendrait consacrer la pratique et parachever une transformation initiée par la révision constitutionnelle de 2000. La ligne directrice de la réforme, présentée comme fille de l'exigence de responsabilité, apparaît effectivement cohérente lorsque l'on place par ailleurs la modification des articles 5, 20 et 21 en perspective des autres changements suggérés. Ainsi, si l'on s'en tient aux propositions ayant une incidence directe sur le texte de la Constitution³², l'encadrement du pouvoir présidentiel de nomination prévu à l'article 13³³, et plusieurs mesures tendant à « rendre plus démo-

29. Le plan du rapport Balladur l'atteste : c'est dans le premier chapitre relatif à « un exécutif mieux contrôlé » que s'inscrit la proposition principalement en question ici sous l'intitulé : « Des responsabilités plus clairement partagées », avant « Des prérogatives mieux encadrées » et « Des structures plus efficaces ». Il en va de même dans le document de présentation synthétique des conclusions du Comité disponible par www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=Synthese.pdf - 2008-02-21 ; on relèvera par ailleurs dans ce dernier document que les propositions en cause se trouvent reléguées en fin de texte et comme ravalées au rang de suggestions accessoires.

30. Dans son acception française traditionnelle en matière juridique, le terme peut éventuellement poser problème

31. Dans le discours de Bayeux ; plus tard, cf. par exemple *Mémoires d'espoir – Le renouveau 1958-1962*, Plon, Paris, 1970, p. 12.

32. Cette restriction exclut donc la proposition n° 14, qui n'est pas mineure, visant à une formulation plus sincère et une exécution plus encadrée du budget de la présidence de la République (ainsi que des autres pouvoirs publics constitutionnels d'ailleurs). On sait que de premières mesures ont déjà été prises en ce sens. De même, le Comité suggère également un changement dans la prise en compte du temps de parole du Président dans les médias, passant éventuellement par une révision de la loi du 30 septembre 1986 (proposition n° 13).

33. Selon la proposition n° 8, une loi organique déterminerait la liste des emplois à la nomination desquels le Président procéderait après avis d'une commission parlementaire mixte *ad hoc* (« eu égard à l'importance qu'ils revêtent pour la protection des libertés, la régulation des activités économiques ou le fonctionnement des services publics »), et les modalités d'un tel avis. Le rapport envisage une liste longue et assez précise des hypothèses qui pourraient être ainsi visées. Le Comité propose par ailleurs une répartition plus claire des compétences entre Président et Premier ministre quant à la nomination aux emplois civils et militaires, dans le sens d'une restriction aux prérogatives actuelles du chef de l'État (proposition n° 7 ; cf. *infra*).

cratique³⁴ l'exercice des pouvoirs du chef de l'État », comme la soumission de l'exercice du droit de grâce à l'avis du Conseil supérieur de la magistrature³⁵, l'alignement constitutionnel du régime de l'état d'urgence sur celui de l'état de siège et l'extension du contrôle parlementaire sur l'un et l'autre³⁶, la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel donnée à soixante députés ou sénateurs au terme de trente jours d'application du régime prévu par l'article 16, et d'auto-saisine à partir du sixième jour, aux fins de vérifier si les conditions d'application dudit article demeurent remplies³⁷, ou encore l'obligation faite au Président d'organiser un référendum constituant dans les six mois suivant l'adoption en termes identiques par les Assemblées d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle³⁸. Et il convient évidemment d'y ajouter la proposition (n° 5) devenue la plus emblématique du rapport en même temps que la plus accordée au souhait du Président de la République, et déjà évoquée : le remplacement du droit de message au Parlement prévu par l'article 18 par la faculté de prendre directement la parole devant l'une ou l'autre des Assemblées ou le Congrès du Parlement³⁹. À la cohérence de construction, manifestée également et de manière générale par le rejet⁴⁰ du régime présidentiel, s'ajoute un souci revendiqué de simplicité. Le Comité déclare formuler les propositions n° 1 à 3 après avoir écarté, d'une part la possibilité risquée que la révision de l'article 8 donnerait au Président de révoquer le Premier ministre, d'autre part divers mécanismes complexes et problématiques visant à éviter toute cohabitation. De même, la suggestion correspon-

34. Le Comité, dans son rapport, emploie à plusieurs reprises le terme d'« anomalie ».

35. Proposition n° 9 modifiant l'article 17 et la loi organique prévue à l'article 65. L'avant-projet de loi constitutionnelle de novembre-décembre 2007 en reprend l'idée en confiant la mission de rendre un avis à une commission dont la composition serait déterminée par la loi.

36. Proposition n° 10 modifiant l'article 36. L'avant projet de loi constitutionnelle le prévoit également.

37. Proposition n° 11 modifiant l'article 16, retrouvée aussi dans l'avant-projet.

38. Proposition n° 12 modifiant l'article 89. L'avant-projet ne la reprend pas.

39. La proposition suggère que le discours puisse donner lieu à un débat sans vote. Le Comité ajoute également, dans sa réécriture de l'article 18, que le Président pourrait être, à sa demande, entendu par une commission parlementaire, une telle faculté étant envisagée dans le prolongement de l'allocation devant le Parlement (proposition n° 6). L'avant-projet de loi constitutionnelle ne reprend à son compte que la possibilité d'une adresse directe à l'une ou l'autre Assemblée ou au Congrès, sans mention d'un débat.

40. Le rapport laisse apparaître qu'une telle position était majoritaire mais non unanime, ce que pouvait laisser deviner les positions antérieures de certains de ses membres (M. Jack Lang en premier lieu : cf. entre autres *Un nouveau régime pour la France*, Odile Jacob, Paris, 2004, et *Changer*, Plon, Paris, 2005 ou, plus récemment, les déclarations recueillies par *Le Monde* du 19 juillet 2007), y compris son président (cf. notamment entretien de M. Balladur au *Monde*, 5 avril 2006 ; et jusque pendant les travaux même du Comité : cf. les propos recueillis par *Le Monde*, 25 septembre 2007, certes plus modérés que le titre journalistique donné à l'entretien – « On s'achemine vers un régime présidentiel » – mais assez clairs). Toutefois, l'opinion personnelle et complémentaire exprimée en fin de rapport par M. Lang, évoquant en dernier lieu la question écartée de la nature du régime, s'avère en définitive plus nuancée.

dant à la proposition n° 7 tendant à réserver au Président, d'une part la nomination aux emplois militaires, d'autre part aux seuls emplois civils auxquels il doit être pourvu en Conseil des ministres conformément à des dispositions constitutionnelles ou législatives expresses (et sans variation possible résultant de la détermination *ad libitum* de l'ordre du jour du Conseil des ministres) se veut également une clarification, incontestablement heureuse.

Pour autant, et en choisissant de s'en tenir à ce stade à cette dimension, le double objectif peut-il être considéré comme atteint ? S'agissant de la cohérence, quelques zones d'interrogations peuvent être pointées. Sans même s'attarder sur la cohérence logique d'une partie de la démonstration du rapport⁴¹, se pose notamment la question de la portée de la modification envisagée de l'article 18. Alors que la pratique politico-médiatique du régime en a consacré diverses formes, et que demeure permanente la délicate question de la responsabilité politique pratique du Président sous la V^e République⁴², l'institution d'une sorte de « reddition des comptes » devant le Parlement ouvre sur une inconnue. Certes, on objectera que l'interdiction de prise de parole et de contact direct avec les Assemblées n'est que la perpétuation, sous le signe d'une lecture locale de la séparation des pouvoirs⁴³, d'un quasi accident historique ayant donné lieu à la « loi de Broglie » de 1873 (le fameux « cérémonial chinois ») reprise dans la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875. Mais l'exemple du septennat, à l'origine tout aussi circonstanciel, confirme à quel point l'ancienneté et l'apparente contingence d'une règle ou d'une institution ne saurait à elle seule tenir lieu de motif de condamnation à mort. Plus directement, le mécanisme envisagé apparaît indéterminé quant à son contenu : l'absence d'obligation circonstancielle ou périodique de présentation devant le Parlement, la libre appréciation de la teneur de l'allocution, ne s'accordent guère avec la notion juridique ou même politique de responsabilité, si vaguement soit-elle entendue. L'indétermination semble se confirmer quant à la nature et à la portée du mécanisme. La solution proposée, et appelée de ses vœux par l'actuel

41. De manière un peu inattendue quant à leur rapport avec « l'exercice des pouvoirs du chef de l'État », figurent, sous le sous-titre déjà mentionné, la question du nombre de mandats présidentiels successifs, finalement laissé inchangé (comme dans l'avant-projet de loi, et à rebours du souhait prêté au Président Sarkozy), et celle du parrainage des candidatures à l'élection présidentielle, donnant lieu à une double proposition (n° 15), non plus reprise dans l'avant-projet de loi.

42. Il n'est pas nécessaire de revenir ici sur les débats relatifs à l'usage du référendum, dans la perspective d'ailleurs tracée par le général de Gaulle lui-même, à celui du droit de dissolution ou aux suites données ou non au résultat d'élections intermédiaires, en particulier locales. Tant la controverse politique et doctrinale que la multiplication d'exemples et de contre-exemples n'ont sans doute pas permis de clore la discussion sur ce sujet central pour le régime de 1958-1962.

43. L'image du Président des États-Unis s'adressant au Congrès en des occasions d'importance ou pour le discours annuel sur l'état de l'Union pèse évidemment dans la discussion.

Président, s'avère tout à fait conforme à la conception de la fonction présidentielle défendue et illustrée par celui-ci avant même la campagne présidentielle de 2007. Préoccupé de mettre un terme à ce qu'il considère comme une forme d'hypocrisie, le mode sarkozyen d'exercice de la Présidence, prenant acte du glissement progressif, depuis quarante ans déjà et trente ans surtout, du pouvoir élyséen vers le « tout-terrain » et l'hyper-concret⁴⁴, veut marquer une rupture et, allant au bout de la logique de l'élection, « endosser » pleinement, en décidant ouvertement et en s'exposant, les mesures déterminées ou inspirées par le Président sans jouer de la distance offerte par l'irresponsabilité constitutionnelle d'un chef d'État parlementaire. S'adresser directement à « l'autre » représentation nationale prend alors son sens. Toutefois, une telle innovation, à laquelle le Comité, non suivi dans l'avant-projet de loi constitutionnelle dans sa version de novembre-décembre, suggère d'adjoindre la possibilité d'un débat sans vote, entretient une véritable ambiguïté. Sans effet juridique et sans caractère contraignant, mais non sans portée, même difficile à mesurer abstraitement⁴⁵, le mécanisme envisagé contribue à renforcer l'impression d'« entre-deux » donnée désormais par l'exercice de la présidence, et qu'approfondit même une appréciation contextuelle du changement suggéré. Comment situer la mise en avant du Président de la République dans un tel cadre, et les conséquences attendues ou imaginables de la démarche, par rapport aux mécanismes plus classiques, et bien présents dans la Constitution de 1958, de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement ? Comment comprendre et articuler la faculté offerte au Président avec la mise en cause, désormais transformée par la révision constitutionnelle de 2007, de la responsabilité du chef de l'État en application de l'article 68 nouveau⁴⁶ ? Deux questions qui n'apparaîtront pas mineures.

44. Au-delà des innombrables exemples d'intervention directe du Président dans des dossiers techniques et/ou sur des points concrets, en rupture avec la conception et la pratique du premier Président de la V^e République (cf. sur ce point les divers témoignages successifs d'acteurs directs de la période, in Institut Charles de Gaulle (dir.), *De Gaulle et ses Premiers ministres – 1959-1969*, Plon, Paris, 1990), la teneur des programmes des candidats à la Présidence et des débats de campagne depuis 1974 atteste la mutation, et l'absence de commentaire, en 2002, sur la présentation d'un objectif de sécurité routière, de santé publique ou de politique sociale comme grands axes de l'action présidentielle du quinquennat débutant en dit long à cet égard.

45. La présentation physique devant le Parlement ne conduit-elle pas paradoxalement à l'institutionnalisation indirecte d'une responsabilité devant la troisième Chambre de ce dernier, le forum de l'opinion, aboutissant à fragiliser d'autant la situation de la représentation nationale ?

46. Sur la question, et parmi de nombreux écrits, cf. notamment M. de Cazals, « La V^e République face à l'instauration d'une responsabilité politique inédite du Président de la République. Retour sur la révision du titre IX de la Constitution du 4 octobre 1958 », cette *Revue*, n° 71, 2007, p. 451-470 ; le débat sur la nature du mécanisme institué par l'article 68 (cf. entre autres O. Beaud, « Pour une autre interprétation de l'article 68 de la Constitution », *RFDA*, n° 6, 2001, p. 1187-1203) n'a pas été apaisé.

S'agissant de la simplicité, le doute semble également permis. Le choix de la forme même de la modification suggérée comme sa rédaction peuvent amener des observations. En premier lieu, le choix retenu pour une proposition de révision des articles 5 et 20 de la Constitution demeure, en particulier pour le premier, celui d'une clause générale de compétence. A ne s'en tenir qu'à des considérations constitutionnelles, l'expérience, et notamment celle de la V^e République, confirme qu'une telle solution juridique ne va pas sans difficultés, et l'on relèvera d'ailleurs qu'elle est quasiment inusitée dans les systèmes constitutionnels étrangers comparables. Et l'on peut deviner, nonobstant le caractère apparemment ou prétendument déclaratif d'une telle formulation, que l'ajout d'un alinéa à l'article 5 au terme duquel le Président « définit la politique de la nation » ne contribuerait pas, par son caractère très général, à en diminuer la complexité. De même, et dans le prolongement de cette proposition comme de celle corrélatrice de l'alinéa 1^{er} de l'article 20, la révision suggérée de l'alinéa 2 de l'article 20, selon laquelle « il dispose à cet effet de l'administration et de la force armée », peut alimenter quelque appréhension. L'on comprend sans doute la logique consistant à reconnaître au Président des prérogatives sur la force armée en ce qui concerne notamment sa qualité de chef de armées et, avec la révision, de « responsable » unique de la défense nationale et, plus largement désormais, de la sécurité⁴⁷, tout comme sur l'administration en ce qu'elle peut l'assister dans la « définition de la politique de la nation », mais l'on peut se préoccuper de la détermination de la ligne de partage entre définition pour le Président et conduite pour le Gouvernement, dorénavant maître, dans le schéma du Comité, de l'administration et de la force uniquement à l'effet de remplir sa mission nouvellement définie.

Ainsi, se dessine, au sujet de l'équilibre suggéré par le Comité entre Président et Gouvernement, une solution générale aux conséquences largement incertaines, mais qui semblent tracer une perspective inquiétante et même difficile à envisager. Au premier degré, c'est l'hypothèse de la cohabitation, qui ne peut toujours pas être exclue malgré le quinquennat et nonobstant le rapprochement des processus électoraux développé dans le rapport. On ne souhaite guère imaginer les complications pratiques et les conflits potentiels engendrés par un schéma dans lequel un Président politiquement désavoué serait en charge de « définir la politique de la nation », et la solution proposée, supposée clarifier les rapports au sein de l'exécutif considérés comme brouillés notamment par

47. Vu le caractère extensif de la notion de « force armée ». Outre la révision proposée, un tel déplacement semble correspondre à des évolutions déjà advenues, par exemple illustrées par la création en 2002 du Conseil de sécurité intérieure calqué sur le Conseil de défense et rattaché au chef de l'État qui le préside, et à des innovations à venir, telle l'institution d'un Conseil de sécurité nationale inspiré de l'un des organes majeurs de la présidence des États-Unis.

leur géométrie variable au gré des circonstances politiques, semble, au contraire, venir ajouter de la confusion. L'on pourrait considérer que le problème tient en réalité à la signification du verbe « définir » que recommande le Comité préférablement à celui de « déterminer » figurant actuellement à l'article 20, sans doute dans un souci de modération et d'atténuation de la portée de la compétence nouvelle qui serait reconnue au Président. Et la « définition » proposée de la politique de la nation pourrait, d'un certain point de vue, ne pas apparaître incompatible avec une pratique conduisant le Président à reprendre à son compte un choix politique qui ne serait pas originellement le sien et qui résulterait éventuellement d'une négociation au sommet de l'exécutif. Toutefois, outre la difficulté persistante au-delà d'une telle lecture dans un système prévoyant l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État, le sens pouvant être donné à « définir », et que l'usage courant ne distingue pas vraiment de celui retenu pour « déterminer », demeure fort et porte loin. Sans même entrer sur le terrain théorique, épistémologique ou méthodologique, on peut considérer que l'action de définir consiste au moins autant à orienter et à donner une substance qu'à délimiter, dans son acception étymologique. Prise en son sens « complet », une telle compétence reconnue au Président de la République dans le champ le plus large imaginable (la politique de la nation) peut être entendue comme l'établissant en tant que centre ultime sinon unique de décision. Même s'il correspond à une pratique par ailleurs considérée au moins comme problématique, un tel degré de puissance prendrait une dimension différente dès lors qu'il se trouverait expressément consacré par la Constitution, au point de s'interroger sur une mutation du régime qui irait au-delà de sa transformation en régime présidentiel et tendrait vers un authentique présidentielisme constitutionnel à la limite incertaine. Une telle perspective, déjà maintes fois analysée y compris au service de la polémique contre la V^e République ou ses dirigeants successifs, susciterait évidemment de profonds débats et une réelle préoccupation, et n'a d'ailleurs pas manqué de le faire. Politiquement plus ou moins acceptable, la transformation potentielle qu'introduirait le changement suggéré n'en est pas pour autant intellectuellement inenvisageable, et se trouve même confortée par quelques exemples. Ainsi, et pour prendre avant tout des exemples de systèmes constitutionnels dans lesquels le chef de l'État est élu au suffrage universel direct, la Constitution de la Fédération de Russie de 1993 dispose qu'il revient au Président de la Fédération de définir les lignes de la politique intérieure et extérieure de la Fédération⁴⁸ cependant que le Gouvernement fédéral, par ailleurs établi comme le détenteur du pouvoir exécutif⁴⁹ et dont le chef est nommé

48. Art. 80 3.

49. Art. 110 1.

par le Président avec l'accord de la Douma d'État⁵⁰, dispose d'une compétence d'attribution⁵¹. De même, la Constitution du Sénégal⁵² dispose que le Président de la République « détermine la politique de la Nation »⁵³ et que le Gouvernement « conduit et coordonne la politique de la Nation » et « est responsable devant le Président de la République et devant l'Assemblée nationale (...) »⁵⁴. Plus fréquemment cependant, l'équilibre entre Président et Gouvernement ne confie pas constitutionnellement au chef de l'État une telle responsabilité⁵⁵. Établir le chef de l'État comme celui qui « définit la politique de la nation » semble donc poser un problème général d'équilibre des pouvoirs entre exécutif et législatif : que devient alors le rôle constitutionnel d'un Parlement également élu, dont le caractère de la compétence (générale ou d'attribution) apparaît alors moins clair, et que la démarche de réflexion et de réforme entreprise déclare par ailleurs vouloir renforcer ? Dans le cadre du parlementarisme rationalisé voulu par le constituant de 1958 et les rédacteurs de la Constitution, prévoir que c'est le Gouvernement qui « détermine et conduit » la politique de la nation demeure tout à fait cohérent avec le principe de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale comme avec le souci constant de lui donner les moyens de choisir et mettre en œuvre une politique, parfois malgré le Parlement, mais finalement jamais sans lui. La voie esquissée par le Comité semble mener la République française à une autre situation, et l'argument de la simple et souhaitable consécration de l'existant ne saurait tenir. Outre que toutes les hypothèses possibles ne seraient pas susceptibles d'être efficacement réglées par le nouveau dispositif, ce n'est pas la relative imprécision des dispositions actuelles qui explique principalement l'équilibre actuel et ses défauts : les circonstances politiques et les rapports de force qui en résultèrent, l'« équation personnelle » des Présidents et Premiers ministres successifs apparaissent comme des facteurs plus déterminants

50. Art. 111-1.

51. Art. 114-1. Par ailleurs, l'article 117 2. prévoit que le Président dispose d'un pouvoir de décision quant au maintien en fonction du Gouvernement en dehors de l'hypothèse de la démission de celui-ci ou de la mise en cause de sa responsabilité par la Douma d'État.

52. Représentative de celle d'autres États africains sur ce point.

53. Art. 42 al. 4.

54. Art. 53 al. 2.

55. Parmi divers exemples dans la même catégorie, la Constitution de Pologne, tout en disposant que le Conseil des ministres « conduit la politique intérieure et étrangère » (art. 146-1), n'établit pas de clause de compétence aussi générale au profit du Président de la République, sans pour autant réduire son rôle qui demeure significatif et s'accompagne d'ailleurs d'une dispense de contreseing ministériel pour quelques compétences (cf. art. 144-3). Pour d'autres cas de régime « semi-présidentiel » sans compétence générale de « définition » d'un Président par ailleurs doté de pouvoirs significatifs, cf. par exemple art. 85 de la Constitution d'Arménie, art. 98 de la Constitution de Bulgarie, art. 84 de la Constitution de Lituanie, Le principe de la codécision et de la co-exécution dans certains domaines entre Président et Gouvernement est parfois posé : cf. par exemple art. 98 de la Constitution de Croatie.

et une explication plus pertinente d'une situation certes permise, mais non créée par la Constitution et qu'une nouvelle rédaction, sans mécanisme véritable de règlement direct des conflits entre organes constitutionnels autre que politique ou que radical, ne stabiliserait ni n'éclaircirait, même au prix de nouveaux et hasardeux mécanismes de « responsabilité », si ce n'est pour l'ego de quelques concernés.

B – LE SILENCE DU COMITÉ

Pouvant, dans ses conséquences et sa portée, être considérée comme impensable par nombre d'observateurs et d'analystes, la solution multiple du comité Balladur surprend également par ce que la rédaction de son rapport laisse envisager qu'elle n'a pas pris en considération. Tout autant que l'impensable du schéma proposé interroge, son impensé apparent peut appeler quelques observations. Plusieurs problèmes sont pointés par le Comité, à la suite du Président de la République dans sa lettre de mission, et le traitement qu'il leur propose, concernant le Président et le Gouvernement d'un côté, et les rapports entre exécutif et législatif de l'autre, apparaît à la fois inabouti et contradictoire. Sans doute tenu par la mission qui lui était impartie⁵⁶, le Comité n'a apparemment pas cherché la solution à une telle contradiction sur une voie certes étroite, mais s'ouvrant comme le passage de synthèse entre les différents objectifs visés : celle du renforcement du rôle du Premier ministre. Sans qu'il soit ici question d'évoquer ou de commenter de récentes tendances de l'opinion telles que traduites par les sondages, le chef du Gouvernement, par nature interface de l'exécutif et du législatif compte tenu de la forme du régime, classiquement assigné, hors cohabitation, au « quotidien des Français » sous la V^e République et titulaire, selon l'expression fameuse de M. Michel Rocard, du « bail le plus précaire de Paris », demeure non seulement l'organe, avec le Gouvernement, qui permet à l'exécutif d'agir pratiquement, et dont la faiblesse complique paradoxalement l'œuvre du Président autant que pourrait le faire sa trop grande force, mais également la « remorque des institutions » et du système constitutionnel, qui permet la dynamique de l'ensemble et l'expression active du « pouvoir d'État » décrit par Georges

56. Cf. art. 1^{er} al. 1^{er} du décret (en Conseil des ministres) du 18 juillet 2007 portant sur la création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République (*JO*, 19 juillet, p. 12158) : « Il est créé un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République. Il est chargé d'étudier les modifications de la Constitution et des textes qui la complètent propres à répondre aux préoccupations exprimées par le Président de la République dans la lettre annexée au présent décret, et de formuler toutes les autres recommandations qu'il jugera utiles ». Comp. art. 2 al. 1^{er} du décret (également en Conseil des ministres) du 2 décembre 1992 instituant un Comité consultatif pour la révision de la Constitution (*JO*, 3 décembre p. 16458).

Burdeau⁵⁷. Dans une telle perspective, se poserait évidemment la question du maintien du gain institutionnel et politique qu'a pu constituer l'originalité de la V^e République à travers l'institution d'un Président puissant et actif, élu au suffrage direct. La crainte, en grande partie justifiée, d'un retour à des inconvénients connus sous les deux régimes précédents par l'affaiblissement de la fonction présidentielle s'alimente en réalité pour partie de la confusion entre l'aspiration à un « présidentia-lisme rationalisé » et le renforcement des prérogatives de décision, autant que de contrôle, du Parlement. La voie étroite demeure celle d'une solution dynamique évitant l'écueil de la paralysie par lourdeur de la décision ou excès de moyens réciproques de neutralisation. La ligne de crête du maintien de la prééminence de l'exécutif aux fins d'efficacité et de stabilité de l'action de l'État, du moins comme objectifs vertueux déclarés, et d'affirmation de la place du Parlement législateur et contrôleur apparaît bien comme le renforcement du Premier ministre et, à travers lui, du Gouvernement.

La gageure s'avère alors celle de la traduction d'une telle perspective dans le texte constitutionnel, dès lors que l'on considère comme insuffisant son état actuel. Une première piste, brièvement empruntée par le comité⁵⁸, est celle du pouvoir de nomination. En allant au-delà des propositions actuelles et dans la logique d'une répartition des compétences en matière de défense qui serait désormais plus claire, l'on pourrait envisager d'attribuer, y compris en l'assortissant des dispositifs d'encadrement suggérés dans le rapport Balladur, le pouvoir de nomination à l'ensemble des emplois civils, à l'exception des ambassadeurs qui représentent le chef de l'État auprès de ses homologues, au Premier ministre, en confiant l'ensemble des emplois militaires au chef de l'État. Plus largement, l'occasion pourrait être saisie de marquer que, chargé de l'exécution des lois, le chef du Gouvernement doit être le maître des moyens juridiques, matériels et humains de l'exécutif à l'exception de ceux indispensables au Président pour l'exercice de ses compétences constitutionnelles. Outre ses prérogatives en matière budgétaire et financière de fonction publique ou dans les procédures législatives, c'est également sur le terrain du pouvoir réglementaire que sa situation présente devrait être éclaircie. Afin notamment de neutraliser définitivement la portée de la très regrettable jurisprudence *Meyer*⁵⁹, l'article 13 de la Constitution

57. Plus largement, et d'un point de vue comparatif général, cf. J. Hayward, « Un Premier Ministre, pour quoi faire ? », *Pouvoirs*, n° 83, 1997, p. 5-20.

58. Cf. proposition n° 7, préc...

59. Cf. Ass., 10 septembre 1992, *Meyer*, *Rec.* p. 327, et ses nombreux commentaires ; même si elle ne concerne que les décrets délibérés en Conseil des ministres (dans la ligne de Cons. d'État, 27 avril 1962, *Sicard*, *Rec.*, p. 279) et si a été organisée la réversibilité de ses effets (cf. Cons. d'État, 9 septembre 1996, *Collas*, *Rec.*, p. 347), la solution retenue concernant la compétence réglementaire du Président en Conseil des ministres hors texte prévoyant cette dernière conserve de graves conséquences constitutionnelles.

pourrait être révisé pour ne confier au Président de la République, hormis les cas de l'état de siège ou de l'état d'urgence, que la compétence pour signer les décrets délibérés en Conseil des ministres, limités exclusivement aux cas où une loi en prévoirait l'existence, et en excluant désormais les ordonnances. Ainsi le pouvoir réglementaire serait-il clairement établi entre les mains du chef du Gouvernement. Et, à titre complémentaire, l'article 13 révisé pourrait également prévoir que le Président de la République pourrait exercer le pouvoir réglementaire en cas de carence du Premier ministre.

Dans la mesure où elle apparaîtrait alors nécessaire (cf. *infra*), la révision des articles 5 et 20 de la Constitution pourrait suivre une autre ligne que celle dessinée par le Comité dans son rapport. Le souci d'éviter la paralysie du sommet de l'État n'implique pas qu'un seul organe doive en déterminer la politique au sens large. En pratique, toute décision utile et durable fait, à ce niveau, l'objet d'une discussion parfois proche de la négociation, certes minorée au sein de l'exécutif en période de coïncidence politique, mais présente, ainsi qu'avec la majorité parlementaire, là encore à proportion variable selon les circonstances. Juridiquement même, une politique se traduit par un faisceau de normes aux auteurs divers et non nécessairement hiérarchisés. Dans le même temps, les conséquences de l'unité de l'État comme l'exigence d'efficacité de l'action de ce dernier imposent qu'une orientation, sinon une décision, puisse être utilement prise. Dès lors, et pour écarter les ambiguïtés liées au choix ou au non-choix des termes existants ou proposés, il pourrait être prévu, d'une part à l'article 5 que le Président de la République « arrête la politique de la nation », d'autre part à l'article 20 que le Gouvernement « prépare et conduit » cette politique. La formule proposée, imposant la discussion sur les objectifs politiques à un Président, un Premier ministre et une Assemblée nationale politiquement divergents, établirait le chef de l'État dans le rôle consistant à fixer la ligne et les limites, soit en la constatant, soit en l'inspirant, et en maintenant pour lui l'intégralité de ses compétences constitutionnelles en même temps que sa prééminence en droit en tout domaine ne relevant ni de la loi, ni de la mise en œuvre de cette dernière lorsqu'il n'est pas l'organe ayant compétence à cette fin ou de l'exercice du pouvoir réglementaire général. La perspective, le sens et l'opportunité de la cohabitation en seraient sans doute révisés, les acteurs se trouvant alors contraints à l'accord sur des orientations et des décisions.

Préservant l'indispensable indépendance du Président de la République tout en réduisant sensiblement la dépendance du Premier ministre, une telle formule n'échapperait sans doute pas aux critiques attachées à la crainte d'une dyarchie stérile au sommet de l'État, source d'une impuissance associée aux III^e et IV^e Républiques autant que de possibles conflits d'un genre nouveau et préfigurés par les épisodes les

plus tendus des cohabitations. La réponse peut être double. En premier lieu, le constituant pourrait envisager, à l'instar de systèmes étrangers, de régler plus précisément la solution de conflits entre Président et Premier ministre. Ainsi, la Constitution de Finlande dispose que le Président « arrête » les décisions en Conseil des ministres sur proposition du Gouvernement, et prévoit un mécanisme de réexamen en cas de désaccord du chef de l'État avec la proposition gouvernementale⁶⁰. En second lieu, deux interprétations au moins de la modification suggérée seraient possibles. La première, la plus extensive, conduirait pour le Président à pouvoir bloquer la voie législative dès lors que l'absence d'accord de sa part sur un projet de loi empêcherait le Premier ministre de présenter et faire adopter un texte de loi permettant de contourner l'opposition du chef de l'État, et laisserait alors la possibilité de la voie réglementaire lorsqu'elle est possible et de l'initiative parlementaire « de relais » de l'orientation gouvernementale. Une autre tendrait à considérer que la compétence générale du Président de la République ainsi définie ne pourrait s'entendre que dans la sphère globale de compétence de l'exécutif d'une part, et dans le respect de la séparation des pouvoirs, et même dans le seul champ de sa propre compétence d'autre part, ce qui reviendrait à neutraliser la disposition nouvelle en cas de divergence entre chef de l'État et chef du Gouvernement.

Alors qu'une telle observation vaudrait sans doute également pour la proposition du Comité, la question devient simplement celle de l'opportunité de modifier les articles 5 et 20 de la Constitution dans le sens d'une nouvelle répartition plus « franche » des compétences entre Président, Premier ministre et Gouvernement. Par là, se trouve de nouveau soulevée l'interrogation, permanente depuis 1958, sur le sens et la portée de l'actuel article 5, récapitulation ou « chapeau » des dispositions du titre II de la Constitution et des autres articles déterminant des compétences du Président de la République, ou clause générale et subsidiaire de compétence allant au-delà de l'esprit de la fonction présidentielle⁶¹. Dans les notions d'« arbitrage » et de « fonctionnement régulier », peuvent être intégrées non seulement la charge de veiller à la préservation de l'État et à sa capacité de bonne marche d'un point de vue organique et fonctionnel, mais également et éventuellement sa faculté de décision active en temps utile, dans la même hantise permanente de la paralysie et de l'impuissance de l'État qui guida l'inspirateur et les rédacteurs du texte de 1958 et dont la traduction effective, jusqu'à ces dernières années au moins, constitua l'originalité enviée de la V^e République. Derrière « arbitrer » et « faire fonctionner », il convient également de com-

60. Cf. art. 58.

61. Sur la subtile et complexe notion d'esprit de la Constitution au regard de sa lettre, cf. entre autres F. Rouvillois, *Droit constitutionnel – 2. La V^e République*, 2^e éd., Flammarion-Champs, Paris, 2004, p. 9-29.

prendre « trancher » en supposant aussi « contraindre à défaut de convaincre ». Dès lors que l'interprétation extensive de l'article 5 serait celle retenue, non sans poser problème vu l'absence d'un certain nombre de mécanismes de règlement de situations concrètes, c'est l'utilité même de la révision des dispositions concernées qui se trouve en question, et l'on comprend mieux, devant les réactions suscitées par les propositions comme, peut-être, après réflexion et en forme de repentir, que plusieurs membres du Comité, inspirant sur ce point le Président et le Premier ministre, aient finalement présenté cette partie du rapport comme non fondamentale ni la réforme suggérée indispensable, les propositions relatives au Parlement ou à l'encadrement de certaines compétences du Président apparaissant plus urgemment utiles. Ainsi, la discussion autour d'un nouvel équilibre ou d'un équilibre mieux défini entre chef de l'État et Gouvernement aura-t-elle été sinon sans intérêt, du moins sans fruits immédiats. Le contexte et la nature du travail du Comité n'étant pas celui d'une réflexion doctrinale, faut-il, au-delà des calculs ultérieurs de circonstance, y voir un obstacle dans l'analyse même ?

II – UN CADRE INDÉPASSABLE ?

Si la solution même proposée par le comité Balladur, comme d'ailleurs ses éventuels substituts, soulève des problèmes aussi délicats et finalement des doutes, la question doit être posée, parmi d'autres, de la pertinence même de la voie empruntée. Cette dernière, tracée par le Président de la République, a amené le Comité à des propositions principalement, mais non exclusivement, sur le terrain constitutionnel et dans une perspective d'évolution sans bouleversement (du moins comme objectif) de la V^e République. En s'interrogeant, plus brièvement, sur cette approche, il apparaît que le cadre de la réflexion du Comité demeure finalement, et compte tenu sans doute des données même de la mission qui lui était impartie, assez limité.

Tout d'abord, le cadre de l'analyse conduite reste contraint. En premier lieu, si le Comité a effectivement évité de se cantonner aux seules questions constitutionnelles dans l'accomplissement de sa tâche de proposition en vue de rééquilibrer et de moderniser les institutions de la V^e République, et si ses propositions non constitutionnelles, même limitées⁶², n'en sont pas pour autant insignifiantes, l'essentiel des problématiques auxquelles il s'attache est envisagé par lui sous un angle principalement constitutionnel, le conduisant d'ailleurs ainsi à répondre à des

62. On exceptera ici celles relatives à la modification des modes de scrutin.

sollicitations et des invitations moins ménagères du texte fondamental que ne pouvaient l'être ses membres et à avancer quelques solutions incertaines. La question susceptible d'être posée ici est précisément de savoir si les problèmes identifiés par le Comité tiennent d'abord à la Constitution elle-même et impliquent d'être réglés par la révision de cette dernière. Leur cadre est effectivement constitutionnel, et son imprécision sur plusieurs points pourrait être considérée comme à l'origine, au moins partielle, des dysfonctionnements pointés par le rapport comme par de nombreux observateurs. Pour autant, les remarques qui précèdent espèrent avoir contribué à montrer des aspects problématiques de l'ensemble de solutions suggérées par le comité sur le sujet retenu. En outre, l'histoire désormais riche et variée de la V^e République, au seuil d'un cinquantenaire encore exceptionnel dans l'histoire constitutionnelle française, confirme, nonobstant les tendances lourdes et les sillons profondément tracés, la variété des combinaisons au gré des hommes et des circonstances, et l'expérience politique en cours depuis quelques mois ne déroge pas au constat d'une grande plasticité, voire d'une capacité de résilience, du régime. De surcroît, force est de constater qu'au-delà de la durée remarquable de ce dernier, on peut continuer à s'interroger sur le point de savoir si, compte tenu de cette variété même, la V^e République a véritablement trouvé un point d'équilibre durable qui puisse la caractériser profondément⁶³. L'expérience tendrait peut-être à confirmer que la correction à plusieurs évolutions peu souhaitables se trouverait hors de la Constitution, et jusque dans des mesures d'apparence technique, comme certaines inéligibilités⁶⁴ ou incompatibilités, incluant notamment des règles de cumul de mandats et de fonctions⁶⁵. Dans le même esprit, et comme le suggèrent d'ailleurs certaines des propositions du comité⁶⁶, la réforme de l'État et de ses structures, notamment centrales, devrait être également un terrain propice à des évolutions ne nécessitant pas de révision constitutionnelle. Ainsi, le rôle et l'autorité du Premier ministre par rapport au Président et à l'ensemble du Gouvernement, les rapports entre l'exécutif et le législatif tiennent-ils aussi aux moyens dont il peut disposer, à leur structure et à leurs règles d'emploi, et il y aurait sans doute à gagner à un renforcement de la mutualisation et de la coordina-

63. Pour une réflexion sur ce point, cf. D. Bourmaud, « Les V^e Républiques : monarchie, dyarchie, polyarchie. Variations autour du pouvoir sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 7-17.

64. Par exemple : un Premier ministre ou un membre du Gouvernement en exercice ne devrait-il pas être inéligible à la présidence de la République dans les trois années suivant la fin de ses fonctions ?

65. Le rapport intègre la proposition n° 18 selon laquelle la fonction de membre du Gouvernement devrait être déclarée incompatible avec un mandat local.

66. Par exemple la proposition n° 16 sur les cabinets ministériels. La suggestion demeure toutefois modeste en se limitant au statut et à la rémunération des membres desdits cabinets, et le Comité a, par ailleurs, écarté d'autres possibilités plus audacieuses, relatives notamment à la composition du Gouvernement.

tion. Dans divers domaines, et spécialement en matière de défense et de sécurité, les structures de conception et d'exécution ne s'avéreront pas non plus sans impact sur l'équilibre des rôles entre chef de l'État et chef du Gouvernement. La *Revue générale des Politiques publiques* en cours promet, au dire de ses concepteurs et de ses auteurs, des transformations en ce sens, dont on devine par ailleurs les résistances auxquelles le changement ne manquera pas de se heurter.

En second lieu, le débat et les propositions ne peuvent échapper à la difficulté fondamentale et constitutive de la V^e République depuis 1962, et poursuivent la quête de la « pierre philosophale » constitutionnelle de l'équilibre parfait entre organes et pouvoirs. L'insurmontable problème demeure bien celui de l'égalité légitimité du Président de la République et de l'Assemblée nationale de par leur élection au suffrage universel d'une part, et du caractère représentatif de leurs mandats respectifs d'autre part. Par là, tant l'Assemblée que le Président ont, pour la durée de leur mandat et au-delà des variations de l'opinion, un titre égal à parler et agir dans leur cadre de compétence au nom de la Nation, sans que la qualité de représentant puisse fournir le moyen de les départager dans la querelle pour la prédominance. L'autorité et le rôle tout à fait prééminents du Premier ministre britannique, notamment vis-à-vis du Parlement, et qui ne sont plus aujourd'hui vraiment contrebalancés par le principe du « gouvernement de cabinet », apparaissent enviables sinon normaux dans un système où seul le Parlement est l'élu direct du suffrage et nonobstant la convention de la Constitution relative à la désignation du chef du Gouvernement. Dans le contexte français, la situation très singulière du Président de la République rend plus sensible la question des prérogatives de l'exécutif dès lors que la forme du régime demeure parlementaire, et oblige tout réformateur à la recherche d'un équilibre susceptible de mettre en jeu le régime même. Dans un souci très opportun d'affirmation des compétences du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation, mais peut-être aussi de parallélisme avec la réforme suggérée des articles 5 et 20, le Comité propose que soit ajouté à l'article 24 un alinéa disposant que « le Parlement vote la loi, contrôle l'action du Gouvernement et concourt à l'évaluation des politiques publiques »⁶⁷, mais, dans son schéma, la symétrie ne paraît pas atteinte et la solution générale soulève bien des interrogations. Le problème serait alors sans doute le principe de l'élection au suffrage universel direct du chef de l'État⁶⁸, bien que des exemples étrangers montrent qu'il n'y a pas de fatalité présidentialiste en ce domaine. Mais on perçoit

67. Proposition n° 41.

68. Pour une réflexion sur le lien entre rôle de la présidence et suffrage universel, cf. notamment J.-L. Quermonne, « Les pouvoirs du Président français et son mode d'élection : à la recherche d'une corrélation », in N. Wahl et J.-L. Quermonne (dir.), *La France présidentielle. L'influence du suffrage universel sur la vie politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 1995, p. 13-21.

alors la limite de l'exercice, celui du comité comme des analyses dominantes de la question constitutionnelle, le mode d'élection du chef de l'État apparaissant comme une partie essentielle et intangible de l'édifice actuel de la V^e République. Plus largement même, c'est aussi une conception unitaire du pouvoir, marque du droit public moderne, qui se trouve concernée par la sorte d'aporie constitutionnelle ici soulevée. Carré de Malberg avait bien montré la prégnance et la portée de l'idée d'unité du pouvoir et de la souveraineté sur la séparation des pouvoirs notamment⁶⁹, au-delà de la différence classique entre État unitaire ou non. Le refus de considérer que, nonobstant une source unique, le pouvoir soit d'abord une autorité et puisse être multipolaire ne contribue pas à simplifier l'analyse ni la recherche de solutions.

Si le cadre de l'analyse demeure donc contraint sinon auto-restreint, celui de la réforme l'est sans doute autant. Il y a peu à commenter sur ce dernier point tant les limites apparaissent évidentes. Tout d'abord, celle déjà rappelée de la mission du Comité et de l'esprit qui présida à sa constitution a évidemment joué, même sans tout déterminer. Ensuite, la méthode, plus ouverte que son prédécesseur de 1992-1993 par les auditions publiques qu'il a pratiquées et, par là, plus mise en scène, est demeurée largement institutionnelle, le panel des personnalités entendues ou sollicitées restant à l'intérieur de la frontière d'un monde acteur des difficultés pointées, mais objet de la crise plus profonde ressentie et qui est celle ayant officiellement motivé le souhait de réformer et d'améliorer les institutions. La voie empruntée n'aura sans doute que très peu contribué à l'appropriation collective des enjeux du problème et, par là, des solutions qui s'en dégageront finalement. Enfin, la polarisation du débat constituant, renforcée ces dernières années, entre régime présidentiel, plus ou moins franc, et régime parlementaire classique primoministériel, plus ou moins efficace, et surtout le souci d'afficher une volonté de se démarquer tant de l'un que de l'autre dans le contexte présent, rend complexe la recherche d'un schéma nouveau.

« Ne toucher à la Constitution que d'une main tremblante » : la formule célèbre n'aura jamais semblé aussi sage qu'en ce qui concerne l'équilibre au sein du pouvoir exécutif tel que dessiné par les propositions du comité, tant celles déjà écartées que celles encore retenues pour une prochaine révision de la Constitution de 1958. Autant le constat que les dispositions pertinentes ne seront pas modifiées que la conclusion qu'il n'y a ni lieu ni intérêt à ce qu'elles le soient peuvent apparaître intellectuellement frustrants. La mesure de l'enjeu impose sans doute la

69. Cf. *Contribution à la théorie générale de l'État*, tome II, Sirey, Paris, 1922, not. p. 61-142 ; également O. Pfersmann, cette *Revue*, n° 31, 1997, p. 481-509.

modestie, comme l'examen du régime depuis 1958 commande la sagesse. Alors que d'incontestables dysfonctionnements se sont faits jour et que s'approfondit une crise générale de confiance, les ajustements constitutionnels opportuns ne paraissent pas pouvoir raisonnablement toucher aux piliers d'un système qui continue de montrer son étonnante capacité d'adaptation et sa gouvernabilité constante même si ses valeurs fondamentales s'estompent ou sont contournées. A côté du « diptyque de Bayeux » : un État voulu fort et dont l'inefficacité s'avère aujourd'hui imputable avant tout à lui-même, et un peuple demeuré libre, se dessine ainsi l'apport véritable de la V^e République : dans ses qualités et ses caractères fondamentaux, dans la réalisation (encore imparfaite) de son autorité normative, dans son opportune stabilité, dans sa simple et première importance comme dans ses limites, une Constitution.

DÉBAT

DENYS DE BÉCHILLON

La réécriture des articles 5 et 20 a été une question tout à fait centrale, que nous avons vécue au sein du comité comme la patate chaude dont on a un certain mal à se dépêtrer. La question est épouvantablement simple : tout le monde est désireux de réduire l'hypocrisie ambiante au sujet de la réalité du siège du « Gouvernement » de la France. C'était l'idée du Président de la République et c'était aussi la nôtre : le hiatus entre le texte de la Constitution et la pratique est trop immense pour que l'on ne cherche pas à le combler. Ajoutez à cela que l'incitation à réfléchir à ce sujet est d'autant plus forte que l'un des fantasmes ambiants les mieux répandus – quoi que l'on pense du bien-fondé de ce fantasme – veut qu'il y ait aujourd'hui une crise du politique dont l'origine est institutionnelle, et que cette crise institutionnelle est alimentée par l'incompréhension des citoyens devant ce fameux hiatus. Nous avons donc pris ce problème à bras le corps.

Mais – et je voudrais, là-dessus, me montrer si faire se peut d'une clarté adamantine, ce d'autant plus que Marie-Anne Cohendet vient d'arriver : à aucun moment nous n'avons souhaité renforcer les pouvoirs du Président de la République. Nous n'avons même pensé qu'à l'inverse. Notre volonté était de procéder à des aménagements de type cosmétique pour rendre le texte plus lisible, dans un souci de pure pédagogie constitutionnelle. Un point c'est tout.

Nous avons d'ailleurs tout essayé dans cette direction. Nous avons même été amenés à débattre de solutions dont il s'est vérifié qu'elles étaient impraticables, voire passablement antidémocratiques : par exemple celles qui auraient supposé l'adoption de dispositifs anti-cohabitation radicaux – au demeurant, elles auraient été les seules à autoriser une réécriture un peu fine de la répartition des pouvoirs du Président et du Premier ministre. Nous avons écarté tout cela, mais il est intéressant en soi que nous ayons fait effort pour éprouver ces

voies. Nous avons beaucoup creusé, et sommes sortis un tantinet dépités de ce creusement, conscients de ce que rien de décisif et de miraculeux ne pouvait être fait.

Quoi qu'il en soit, il ne faut pas comprendre autrement que sur ces bases le sens de nos propositions : nous avons essayé de faire le moins mal possible, avec la profonde conviction que ce ne serait pas satisfaisant, mais que cette approximation n'était pas bien grave en elle-même puisque l'ambition – et l'effet attendu – de la petite réécriture des articles 5 et 20 à laquelle nous étions parvenus était – j'y insiste – de ne rien changer *du tout* aux équilibres en place.

À titre personnel, je suis au demeurant ravi que cette partie de notre projet ait été retirée du texte qui sera soumis au congrès, parce que cela lève l'hypothèque de l'incompréhension totale de nos intentions. Or cela menaçait manifestement.

Le fait est que la V^e République vit sur une ambiguïté fondatrice depuis l'élection du Président au suffrage universel. Nous ne pouvons la réduire sans remettre en cause l'équilibre d'ensemble d'un système qui a fait ses preuves et apporté son lot de satisfactions historiques majeures. Tout bien pesé, il est donc satisfaisant que l'on ne modifie pas les articles 5 et 20. Les objections formulées par Joseph Pini sont très bien fondées. En fait, je crois que nous avons surtout montré l'impossibilité de l'exercice de révision des articles 5 et 20 dans le cadre global de la V^e République. Ce n'est pas si mal.

ANNE LEVADE

Nous avons peu voté au cours des séances du Comité, car le consensus se dégageait généralement assez rapidement. C'est une des rares questions sur lesquelles nous avons voté à plusieurs reprises, y compris pour le choix des mots, aussi critiquables qu'ils puissent être *in fine*. L'abandon de cet aspect des propositions ne me chagrine pas, au contraire. Dans les discussions que nous avons eu, a été évoquée la question de la nature du régime, aller vers un régime présidentiel ou, au contraire, les membres du Comité étaient moins nombreux à partager ce sentiment, vers un régime parlementaire pur de type primo-ministériel ; le choix a été fait de s'inscrire dans la logique de la V^e République, dans une démarche de modernisation et rééquilibrage, ce qui était notre lettre de mission. À certains moments, la tentation a été forte de ne pas toucher du tout à ces articles, non pas que nous ayons eu sans arrêt à l'esprit la manière dont serait perçue la réforme, mais nous nous savions attendus sur ce point. La longueur des passages du rapport sur ce point est liée à l'importance de la question au regard de nos positions. Il y a de nombreux aspects de nos propositions auxquels nous tenons beaucoup plus et qui, juridiquement et constitutionnellement, méritaient beaucoup que l'on s'y attarde, simplement cette question avait été présentée comme centrale dans la lettre de mission, raison pour laquelle il était très difficile de recommander de ne toucher à rien, et, en définitive, cela aurait sans doute pu être aussi notre position.