

Postface

Par Jean-Jacques Urvoas

Ancien garde des Sceaux, ancien président de la Commission des lois de l'Assemblée nationale et Professeur de droit public à l'Université de Brest

La V^e République n'était pas faite pour durer, et pourtant en 2024, sa Constitution va devenir la doyenne de nos lois fondamentales. Vaillante, elle a survécu à tout, ou presque : à un putsch en 1961, à la démission du capitaine en 1969, à la mort du second en 1974, au coup de vent de l'alternance en 1981, aux récifs de la cohabitation en 1986, 1993 et 1997, aux tristes jours sans vent des seconds mandats. Et pourtant, la voici, dirait-on, tel un navire au long cours encalminé. L'absence de majorité qui caractérise la législature engagée en 2022, si elle éclaire d'une lumière nouvelle son étonnante souplesse, fait surtout apparaître quelques fissures qu'il serait bon de traiter avant que les dégâts ne soient durablement préjudiciables.

Dès lors, la réflexion conduite par Alexis Fourmont vient à point nommé. Avec la finesse qu'autorise son érudition parlementaire, il cherche dans le droit comparé des inspirations pour fluidifier les relations entre le gouvernement et ses soutiens à l'Assemblée. De fait, la situation est baroque. En refusant de donner au président – qu'ils venaient pourtant de réélire – une majorité absolue, les électeurs ont invité les pouvoirs publics à repenser leur fonctionnement.

Nous nous étions habitués aux règles des régimes parlementaires modernes dans lesquelles ce n'est plus la majorité parlementaire, formée après les élections, qui donne naissance au gouvernement. Nous avions au contraire intégré que c'est le choix fait par les électeurs dans la désignation de l'exécutif qui les conduit à composer la majorité correspondante. Et nous étions donc résignés à entendre le malaise permanent frappant les députés concernés. Bien que représentants légitimes du peuple qui venait de les élire, ils devaient se résoudre à ne se comporter que comme des soutiens fidèles et muets du président.

La configuration de 2022 a bousculé ces certitudes. Le chef de l'État élu en mai n'a pas été désavoué en juin. Simplement là où auparavant, les citoyens votaient pour le

conforter par l'attribution d'une majorité, hier, ils ont choisi de lui donner des oppositions fortes. Et ce n'est commode pour personne. Ni pour le président qui ne peut plus aisément imposer ses vues. Ni pour le(la) premier(e) ministre à nouveau menacé(e) par le spectre de la dissolution. Ni pour la majorité contrainte d'accepter des compromis pour espérer voir ses textes adoptés. Ni pour les oppositions invitées à quitter le confort de la seule dénonciation. Au vrai, tous doivent s'adapter pour espérer parvenir à un *modus vivendi* acceptable dans cette coexistence de légitimités concurrentes.

Cette martingale reste à inventer, ce qui rend la proposition élaborée par Alexis Fourmont intéressante à deux titres.

D'abord, elle n'impose pas *prima facie* de changement constitutionnel. L'universitaire s'inscrit alors dans le sillage de Montesquieu qui professait qu'il « ne faut pas faire par les lois ce que l'on peut faire par les mœurs ». La précaution mérite d'être entendue. Par expérience, le signataire de ces lignes peut attester qu'à l'Assemblée nationale, il est toujours préférable d'explorer les possibilités pratiques plutôt que d'espérer des dispositions écrites contraignantes. Ce n'est pas la moindre des qualités du droit parlementaire que de considérer que le silence des textes est une invitation à la créativité. Au surplus, les déceptions qui ont suivi la dernière révision constitutionnelle de 2008 rappellent que la seule modification de textes rigides n'entraîne pas nécessairement des changements dans les pratiques. Partant, comme réformer la Constitution est devenu un exercice périlleux voire impossible, il est heureux qu'émergent des suggestions d'amélioration du droit constitutionnel institutionnel ne reposant que sur la capacité d'innovation des pouvoirs publics. Elle relève intelligemment du « droit vivant » pour emprunter l'expression de la Cour constitutionnelle italienne.

Ensuite, parce que cette idée de secrétaires d'État parlementaires ne se résume pas à l'éternel lieu commun du renforcement des pouvoirs du Parlement. Ce *lamento* est aussi ancien que la naissance du régime. Il lui est même antérieur. Dès 1921, dans son premier discours parlementaire, Léon Blum faisait remarquer à ses collègues que la souveraineté dont ils se targuaient n'était qu'une illusion. Et pour se limiter à la V^e République, il suffit pour s'en convaincre de relire la très brillante analyse publiée en 1967 par André Chandernagor dans son ouvrage *Le Parlement pour quoi faire ?* Prétendre rééquilibrer l'exécutif par l'octroi de nouvelles prérogatives est une illusion tout simplement parce que la séparation des pouvoirs n'existe plus. Elle a été remplacée, dans tous les régimes modernes, par un « pouvoir gouvernant » reposant sur l'unité politique du gouvernement et de sa majorité ainsi que sur leur commune responsabilité devant le suffrage universel¹.

Dès lors, il est bien plus pertinent, comme Alexis Fourmont le fait, de quereller l'organisation de ce nouveau pouvoir. Et en le faisant, il nous rappelle que la vitalité

1 P. Avril, « Équilibrer la présidence quinquennale », *Droits*, n° 44, 2007, p. 150.

d'un régime politique nécessite deux paramètres : des textes et la volonté des individus. La première condition vient d'être remplie. Il faut souhaiter que des parlementaires maintenant s'en saisissent pour que l'idée puisse prospérer, voire qu'elle soit expérimentée !