

Neuf ans au Conseil constitutionnel

Auteur : Georges VEDEL

AVEC L'AIMABLE AUTORISATION DES EDITIONS GALLIMARD, EXTRAIT DE « LE DÉBAT » N° 55 (MARS-AOÛT 1989), TOUS DROITS RÉSERVÉS

- *Le Débat.* - Vous venez de Quitter le Conseil constitutionnel. Quel bilan faites-vous de l'expérience que vous venez de vivre ?

Georges Vedel. - Je commencerai par dire, à titre personnel, si vous me le permettez, que j'ai été parfaitement heureux au Conseil constitutionnel. J'y ai rempli une fonction qui était l'épanouissement d'une carrière de juriste et m'a fait passer de la réflexion, de la critique et de la proposition à la décision proprement dite, ou, du moins, à ma part de décision au sein du Conseil.

J'y ai bénéficié d'autre part d'une expérience étendue, puisque ces neuf ans ont vu deux élections présidentielles, trois élections législatives, trois présidents successifs du Conseil constitutionnel lui-même. La vie politique, en forme d'alternance (1981, 1986, 1988), a offert de véritables conditions de laboratoire pour observer l'institution.

Au total, celle-ci me paraît avoir bien fonctionné. Je retiendrai à cet égard deux notations principales.

La première, c'est qu'il a été possible, non pas en dépit, mais à la faveur de ces changements politiques engendrant des questions de principe, de poser des règles permanentes et objectives, susceptibles d'opérer indépendamment de la nature du pouvoir en place, qu'il soit de droite ou de gauche. Tout ce que le Conseil a pu formuler par exemple dans sa décision en matière de liberté de la presse à propos de la loi Fillioud en 1984 a pu être réaffirmé littéralement à propos de la loi Léotard après l'alternance de 1986. La part de censure ou d'approbation s'appliquait dans le premier cas à des textes de gauche, dans le second cas à des textes de droite, mais le même cap a été tenu. De même, la doctrine développée sur l'égalité démographique des circonscriptions électorales, à propos d'une loi sur la Nouvelle-Calédonie votée par la gauche, a été appliquée ensuite au redécoupage des circonscriptions en France métropolitaine conduit par la droite. J'ai donc eu véritablement le sentiment réconfortant, pour un juriste, que la construction d'un contrôle de constitutionnalité n'est pas une oeuvre de fantaisie. Elle s'appuie, dans un pays comme la France sur des textes (non seulement la Constitution, mais la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le Préambule de 1946) qui ont une valeur objective et permanente. J'ajoute que, dans le même temps, nous ne sommes pas tombés dans le « gouvernement des juges ». Nous nous sommes refusés, contrairement à ce qu'a fait jadis la Cour suprême des Etats-Unis ou à ce que fait parfois la Cour constitutionnelle allemande, à invoquer des principes non puisés dans les textes, mais résultant de la philosophie politique ou morale reconnue par les juges. Le gouvernement des juges commence quand ceux-ci ne se contentent pas d'appliquer ou d'interpréter des textes, mais imposent des normes qui sont en réalité des produits de leur propre esprit. Je ne crois pas dans l'ensemble que nous ayons succombé à cette tentation.

Je voudrais en second lieu corriger une erreur d'interprétation fréquente en ce qui concerne le rôle du Conseil constitutionnel. On constate qu'il a été également désagréable à des gouvernements de gauche et à des gouvernements de droite et on en conclut que le Conseil joue un rôle de régulateur chargé de combattre les extrêmes de la vie politique. Certains le louent de cette sage modération. D'autres le critiquent, estimant anormal que des changements électoraux importants voient leurs effets limités par les décisions de neuf personnes siégeant au Palais-Royal. L'une et l'autre vision reviennent à faire du Conseil constitutionnel une sorte de Sénat de la III^e République, chargé de freiner le balancier pour qu'il n'aille ni trop à droite ni trop à gauche. Cette façon de voir est profondément erronée. Le Conseil constitutionnel n'intervient pas au nom d'une doctrine politique qui serait quelque chose comme : « Il ne faut pas aller trop loin ». Il se borne à constater que, à un moment donné, la Constitution ne permet pas au législateur d'aller au-delà de certaines limites dans un sens ou dans l'autre. Ces limites sont tracées non par ce qui serait politiquement excessif, mais par le fait que certaines mesures exigent une révision constitutionnelle. Tout le système constitutionnel repose en effet sur l'idée d'un consensus fondamental, en forme de pacte, portant sur de grands principes, et qui ne peut être modifié que dans des conditions solennelles, à des majorités renforcées ou par référendum - ce que traduit le mécanisme des révisions constitutionnelles. Ces exigences juridiques inhérentes à l'idée même de constitution ont pour conséquence qu'une majorité parlementaire ne puisse pas tout faire si elle n'est pas assez forte pour engager une révision contrôlée par un référendum. Sans doute les électeurs confèrent un mandat à des partis mais les partis majoritent généralement ce mandat. Les partis ont toujours tendance à vouloir aller plus loin que les électeurs. Il est clair qu'en 1981 le corps électoral n'avait nullement donné aux socialistes un mandat de rupture avec le

capitalisme, pas plus qu'il n'avait donné à la droite en 1986 le mandat de promouvoir un libéralisme tous azimuts. Le rôle du Conseil constitutionnel n'est pas du tout en soi de combattre les positions extrêmes mais l'agencement juridique qu'il met en oeuvre aboutit, politiquement et par lui-même, à prévenir les usurpations que les appareils politiques pourraient commettre par abus du mandat qu'ils ont réellement reçu des électeurs.

- *Le Débat.* - Vous avez été le témoin de la période de montée en puissance du Conseil constitutionnel. Comment avez-vous suivi de l'intérieur ce renforcement à la fois symbolique et réel de l'institution ?

G. V. - Lorsque je suis arrivé en 1980, un certain nombre de choses essentielles étaient déjà en place. Il était acquis d'abord que, pour le Conseil constitutionnel, faisaient partie de la Constitution, de façon intégrale, la Déclaration des droits de 1789, le Préambule de 1946 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (auxquels renvoie le Préambule de 1946). On le savait avec certitude depuis la fameuse décision de 1971 concernant le droit d'association. C'est un acquis d'autant plus important que les écrivains (je dis bien les « écrivains » et non pas les auteurs de la Constitution) ne l'avaient pas prévu. Second acquis des années soixante-dix : la révision constitutionnelle de 1974 fait pratiquement passer la saisine du Conseil en matière de contrôle de constitutionnalité des lois des mains des quatre Grands (président de la République, Premier ministre, présidents des assemblées) aux mains de l'opposition quelle qu'en soit la couleur. À mon arrivée, en 1980, les socialistes alors dans l'opposition avaient pris l'habitude de déférer au Conseil toutes les lois de quelque importance.

Un élan nouveau a été donné en 1981 par le changement de président de la République et le changement de majorité parlementaire. Tout un train législatif a été mis en route : contre-pied des lois votées par l'ancienne majorité ; questions nouvelles, comme les nationalisations par exemple. Chaque session de l'Assemblée a mis sur le tapis du Conseil des lois nouvelles et des problèmes nouveaux. Par exemple, jusqu'en 1981, la liberté de la presse était quelque chose d'assez simple : elle consistait en ceci qu'il n'y avait pas de censure. À partir de 1982, il a fallu se poser le problème de savoir si la liberté de la presse se réduisait à l'absence de censure. Ne comporte-t-elle pas des corollaires (transparence financière, pluralisme) qu'il incombe au législateur d'organiser, non pour limiter la liberté de la presse, mais pour la rendre effective ? Autre exemple : les nationalisations étaient devenues depuis 1946 une matière théorique. En 1981, elles ont fait surgir une série de problèmes : pourquoi nationaliser ? Que peut-on nationaliser ? Comment faut-il indemniser ? Et en sens inverse, cinq ans après : peut-on « dénationaliser » ? Dans quelles conditions ? Les problèmes tant de principe que de technique juridique se sont multipliés. Comme si des hypothèses théoriques du temps de paix étaient éprouvées sur le terrain en temps de guerre.

- *Le Débat.* - Cette période a été aussi celle où le rôle d'une institution jusqu'alors assez confidentielle a été perçu par l'opinion publique, ne serait-ce qu'à la faveur des controverses dont elle s'est mise à faire l'objet...

G. V. - En effet, et cela a d'ailleurs entraîné le Conseil à faire oeuvre pédagogique, même si cela ne concerne qu'un public restreint.

Jusqu'à-là, la tradition dans les rédactions du Conseil, à l'instar de celles du Conseil d'État, allait dans le sens de la brièveté. A partir du moment où la contestation des décisions par le monde politique est devenue vive, le Conseil a entrepris de manière systématique un travail juridico-pédagogique d'explication. Par exemple la décision du 16 janvier 1982 sur les nationalisations comporte, non pas une longue dissertation érudite à la manière de la Cour allemande ou italienne, mais tout de même une explication substantielle des motifs et des choix. Actuellement le Conseil a pour habitude de rédiger ses motifs en trois points : l'argumentation de ceux qui critiquent la loi ; ce que l'on peut ou non leur répondre ; ce qu'il faut décider. Dans le même sens, et afin de faire bien comprendre à l'opinion que le Conseil n'est pas une troisième chambre politique, les décisions citent les textes constitutionnels leur servant de base.

- *Le Débat.* - Vous avez l'impression que cet effort pédagogique a porté ses fruits et que le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois est entré dans les moeurs françaises, en rupture avec une tradition deux fois séculaire de souveraineté parlementaire ?

G. V. - Je crois qu'il y est entré. De même qu'on annonçait que les Français seraient horrifiés à l'idée d'élire eux-mêmes leur président de la République alors qu'ils s'en sont montrés plutôt satisfaits, de même on nous disait que les Français seraient horrifiés à l'idée que le législateur puisse être contrôlé. Or, ils ont l'air de trouver, là aussi, que ce n'est pas une mauvaise chose. Le contrôle de constitutionnalité fait partie, si je puis employer une expression familière, du confort moderne des démocraties. Nous sommes venus à l'instar de nos voisins européens, comme on est venu à la machine à laver et à la salle d'eau non par simple mode, mais pour vivre mieux. De plus, le contrôle de constitutionnalité, et c'est un aspect vraiment important, nous met au niveau des exigences internationales. L'opinion n'est pas encore consciente - ce sera sa prochaine découverte - de l'importance pratique que prend la Convention européenne des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme tape avec désinvolture sur les doigts des législateurs nationaux. Les Suisses ont eu la surprise voici un an par exemple, de voir censurer dans leur loi sur le divorce une disposition qui permettait au juge d'interdire pendant un certain temps le remariage de gens qui avaient abusé du divorce. L'un des mérites du Conseil constitutionnel, c'est que, comme il existe une convergence très grande entre les principes de 1789 et de 1946, tels qu'il les interprète, et la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, son intervention évite les

recours à La juridiction européenne. En 1981, les cabinets d'avocats internationaux s'attendaient à un vaste contentieux international sur le principe des nationalisations et sur les indemnisations de celles-ci. Finalement il n'y a presque pas eu de procès, parce que la décision du Conseil a conduit le législateur à revoir ses méthodes d'évaluation et a ainsi coupé court au contentieux international. Je ne peux pas dire en mon âme et conscience qu'il n'y a pas de démocratie sans contrôle de constitutionnalité, puisque les Anglais s'en passent fort bien et qu'on ne peut pas récuser leur démocratie. Mais je pense que le contrôle de constitutionnalité est un élément important du confort démocratique et c'est bien ainsi que les Français l'ont compris et adopté.

- *Le Débat.* -Que pensez-vous de la perspective d'un élargissement de la saisine de Conseil constitutionnel, tel qu'il a été récemment évoqué ?

G. V. -Je suis tout à fait d'accord sur ce point avec les idées exprimées par le président Robert Badinter et sur l'analyse qui les sous-tend. Je le rejoins pour penser que nous avons peut-être le meilleur système de contrôle de constitutionnalité, à une réserve près. L'avantage du système français tient à son caractère préventif : c'est avant sa promulgation que la loi est déférée au Conseil. Certes cela va parfois déclencher des polémiques mais pendant au maximum un mois. En outre, une fois que la décision sera prise, l'expérience le prouve, au bout de quinze jours, personne n'en parlera plus. Enfin si la loi n'est pas censurée, tout le monde est fixé sur sa validité : les particuliers, l'administration, le législateur. Chacun peut vaquer à sa tâche sans se demander si quatre ou cinq ans après, comme ce peut être le cas dans d'autres systèmes de contrôle, on ne va pas remettre en cause la constitutionnalité de la loi et donc la sécurité juridique. Le caractère rustique de notre instrument en fait le mérite.

Il y a toutefois une lacune, et Robert Badinter la dénonce avec raison : c'est que le système peut laisser passer des lois inconstitutionnelles. C'est d'abord le cas des lois anciennes antérieures à 1958 qui ont nécessairement échappé à tout contrôle. Une parenthèse : le Conseil constitutionnel et les juristes se penchent avec beaucoup d'attention sur les atteintes possibles à la liberté individuelle en cas de garde à vue, de vérification d'identité, de fouille des véhicules, etc. Dans le même temps, on oublie que, sur n'importe quel point du territoire, un monsieur qui vous dit «Douane» et n'invoque d'ailleurs aucun motif particulier de suspicion peut non seulement fouiller votre voiture, mais vous avec, sans aucune restriction ! Il y a aussi le problème des lois postérieures à 1958 et qui ne sont pas déférées au Conseil parce que les saisissants se rendraient impopulaires. Il conviendrait donc de prévoir une soupape de sûreté permettant de remettre en cause les textes ainsi rescapés. Il ne faut pas pour autant en faire une procédure d'accès facile, auquel cas le Conseil serait destiné à devenir une machine énorme. Mais lorsque dans un procès, en fin de parcours, devant la Cour de cassation ou le Conseil d'État, une exception sérieuse d'inconstitutionnalité serait élevée, on pourrait envisager que la Cour ou le Conseil d'État en réfère au Conseil constitutionnel. Ce perfectionnement ne serait pas très lourd et n'exigerait pas un renforcement des moyens du Conseil. Car, pour employer un langage mercantile, le rapport qualité/prix est excellent ! Avec neuf membres, un secrétaire général et quatre collaborateurs, plus un personnel administratif ou de service (quarante personnes en tout), on reste très loin de l'appareil majestueux de la Cour constitutionnelle allemande, italienne ou espagnole.

- *Le Débat.* -Que pensez-vous de la critique qui met en cause le caractère peu démocratique résultant du secret des délibérations du Conseil, par opposition, par exemple, au système de la publication des opinions dissidentes aux États-Unis ?

G. V. -Le secret du délibéré n'est pas un tout. Il a des degrés divers. Dans la tradition juridique française, l'audience est publique, comme les plaidoiries, les rapports ou les conclusions du ministère public ou du commissaire du gouvernement. La délibération des juges, en revanche, est chez nous secrète. Mais il est des pays où le délibéré est public. Je l'ai vu pratiqué au Brésil, par exemple. Il existe encore une autre forme de publicité comme c'est le cas pour les juridictions (américaine, notamment) qui admettent le dissent, l'opinion dissidente. Je nuancerai donc ma réponse. Je serais assez d'avis personnellement que le Conseil puisse connaître une forme de publicité élémentaire. Sans qu'il soit besoin de tenir des audiences publiques, il serait admis qu'il n'y a pas de pièce qui ait préparé la décision qui ne puisse être publiée. Nous avons fait d'ailleurs un pas en ce sens sous la présidence de M. Daniel Mayer qui a assuré la publication de la saisine. Les autres formes de publicité me paraissent poser un problème d'habitude. Les opinions dissidentes sont en général plus fortement motivées que les décisions de la majorité, pour la simple raison que la décision majoritaire est nécessairement synthétique. La rédaction qui rassemblera les idées de huit juges sur neuf, avec leurs nuances, aura beaucoup moins de « punch » que l'opinion du seul opposant qui pourra se déployer dans toute sa logique. Il y aurait incontestablement en France un affaiblissement de la décision par la publication de l'opinion dissidente. Dans un pays qui en a l'habitude, l'effet du dissent est émoussé. Je me demande en revanche si en France on ne parlerait pas beaucoup plus de l'opinion dissidente que de la décision majoritaire ! Sans doute l'accoutumance finirait-elle par se produire, mais nous ne savons pas ce que serait la transition. Il est plus facile de rapprocher le tabouret du piano que de rapprocher le piano du tabouret. De même il est plus facile de rapprocher une constitution des Français tels qu'ils sont que de rapprocher les Français d'une constitution idéale. Notre tradition judiciaire ne va pas dans le sens de la publicité du dissentiment, et l'on ne peut pas savoir quels dégâts produirait le changement, le temps qu'il prendrait à s'acclimater et les effets inattendus qu'il entraînerait. C'est le même problème que celui du scrutin à un tour. Bien sûr, en France, au bout de trente ans d'usage paisible, le scrutin à un tour aboutirait à une structure de partis à l'anglaise. Mais que se passerait-il en fait pendant ces

- *Le Débat*. - Vous faisiez tout à l'heure une distinction entre les écrivains et les auteurs de la Constitution. Pourriez-vous préciser ce que vous entendiez par là ?

G. V. - C'est très simple. On est actuellement en train de publier les travaux préparatoires de la Constitution. Ces matériaux sont passionnants du point de vue historique et politique. Mais cette publication ouvre une tentation juridique qu'il faut résolument repousser. De même qu'on interprète les lois, quand elles ne sont pas claires, d'après les travaux préparatoires, on serait tenté d'interpréter la Constitution à la lumière des documents qui arrivent maintenant au jour. Mais une différence fondamentale interdit ce parallélisme. Ce qui fonde la prise en considération des travaux préparatoires d'une loi, c'est le fait que les décideurs, c'est-à-dire les votants, députés ou sénateurs, ont connu les rapports des commissions, les interventions dans le débat, etc., et qu'on peut savoir s'ils y ont ou non adhéré. C'est à partir de là qu'on reconstitue l'intention du législateur. En revanche, dans le système d'élaboration de la Constitution de 1958, les travaux préparatoires ont été conduits dans le secret, qu'il s'agisse des délibérations gouvernementales, des délibérations du comité interministériel, de celles du groupe de travail, du comité consultatif constitutionnel ou du Conseil d'Etat.

Or quel était le décideur ? C'était le peuple français. Le peuple français, quand il a voté, n'avait sous les yeux que le texte de la Constitution qu'il s'agit d'interpréter et le discours du général de Gaulle, place de la République le 4 septembre 1958. Ce que nous découvrons aujourd'hui comme travaux préparatoires lui était rigoureusement inconnu, et ne saurait avoir de ce fait aucune portée juridique. Leur portée historique est certes considérable. Pour autant, on ne saurait donner aux opinions individuelles, dont nous apprenons ainsi l'existence, valeur de directives pour l'interprétation de la Constitution. Voilà pourquoi je me refuse à parler des auteurs de la Constitution à propos du général de Gaulle, de Michel Debré ou des membres des différents conseils ou comités. Je leur réserve l'appellation d'« écrivains » de la Constitution. Les auteurs, ce sont les millions de citoyens qui l'ont approuvée, et qui n'avaient pas de travaux préparatoires à se mettre sous la dent.

- *Le Débat*. - Les Français paraissent saisis depuis quelque temps par un nouvel intérêt constitutionnel. L'accord, assez exceptionnel dans notre histoire, sur les institutions, se traduit justement par le souci de les améliorer. Quel est votre sentiment à ce sujet ? Quelles modifications ou quels perfectionnements vous paraîtraient souhaitables ?

G. V. - L'assentiment que recueille la Constitution répond à deux raisons. Elle a rétabli un appareil de décision à la tête de l'Etat. La IV^e République, dont l'histoire a été moins sombre qu'on ne l'a dit naguère, est morte de l'absence de l'appareil de décision dont elle avait besoin dans la gestion de l'affaire algérienne, dans celle des finances publiques ou de la décolonisation. À tel point que les grandes décisions qu'elle a pu prendre étaient plutôt en forme de complot qu'en forme de décision concertée - je pense par exemple à l'Europe. Avec les institutions actuelles, ce sentiment exaspérant de n'avoir pas d'appareil de décision a cessé. En second lieu, les Français ont eu le sentiment que quelques lois de la démocratie moderne sont mises en oeuvre : le chef de l'exécutif procède du suffrage universel, et les procédés de désaveu par l'opinion publique de la politique suivie ont une certaine efficacité. À tort ou à raison, les Français n'ont pas voulu réélire M. Giscard d'Estaing, et il en est résulté un changement. Au contraire dans le désaveu électoral sous la Ve République, le rôle de l'électeur se bornait à une redistribution des cartes dont les joueurs (la classe politique) faisaient ce qu'ils voulaient.

L'idée d'une force de décision personnelle à l'Élysée ne s'est pas imposée d'un seul coup. Il est certain que le général de Gaulle a cru, au départ, à l'arbitrage. L'affaire algérienne lui a fait comprendre qu'il ne servait à rien de donner des impulsions si l'on n'était pas soi-même en première ligne dans les combats décisifs. L'élection du président au suffrage universel a achevé de conférer une autorité de premier rang à la personne du chef de l'État même après de Gaulle. Ce n'est donc pas tant la Constitution elle-même que la pratique gaullienne, et le fait que son successeur pouvait bénéficier d'une légitimité suffisamment forte, celle que confère le suffrage universel, qui ont créé ce résultat.

Le problème du système, maintenant, son risque fondamental, c'est l'« overdose » majoritaire. Au départ, on aurait pu concevoir que le monoclisme de l'exécutif se concilierait avec l'évolution vers un système multipartisan (« majorités d'idées », comme disait Edgar Faure), l'unité étant assurée au sommet. Cela aurait rappelé le système américain, bipartisan en apparence et multipartisan en réalité et ne comportant pas de majorités parlementaires automatiques. Ce qui s'est passé a résulté de la combinaison de deux facteurs : le maintien de la responsabilité ministérielle et l'élection du président au suffrage universel. Cette dernière, comme il était inévitable, a structuré les partis sur un mode binaire. Mais dans le même temps, le maintien de la responsabilité ministérielle a imposé à ce bipartisme une discipline que les partis américains ne connaissent pas. C'est de là que sort notre système qui n'est pas le système présidentiel américain mais un système présidentieliste caractérisé par la coïncidence entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Il s'en est suivi deux effets également alarmants. Le manichéisme politique, pour commencer, avec son accessoire, la mainmise du pouvoir majoritaire sur l'appareil d'État tout entier. Et la cohabitation d'autre part, comme déformation ou comme parenthèse du régime. Je sais que la cohabitation a été populaire au début chez les Français - le vieux rêve de concilier les contraires ! Elle a vite fait apparaître qu'elle menaçait l'État d'incohérence. Et elle a

montré qu'il s'agissait d'un jeu à chances inégales où le président de la République, pour peu qu'il fût intelligent, était gagnant d'avance.

- *Le Débat.* - Ce n'était pas le sentiment de beaucoup de gens, au départ de l'expérience.

G. V. - Pour ma part, j'en ai toujours été convaincu, dès 1978, où j'ai commencé à réfléchir au problème. A mon avis, la grande malchance de M. Giscard d'Estaing a été de gagner les élections législatives de 1978 ! Une période de cohabitation avec une gauche enivrée de sa victoire aux législatives lui aurait donné les meilleures chances de retrouver assez vite par la dissolution une majorité parlementaire fidèle et d'assurer sa réélection. C'est pourquoi je ne crois pas à la notion d'un régime semi-présidentiel tel que l'entend M. Duverger. La Constitution donne trop de compétences, trop d'armes et trop de stabilité au président de la République pour que le jeu puisse lui être durablement défavorable.

- *Le Débat.* - Avez-vous l'impression, néanmoins, comme on le voit souvent écrit, que la cohabitation laissera des traces profondes sur la pratique des institutions et la manière de gouverner ?

G. V. - Tout dépend des traces dont il s'agit. Si l'on parle d'une pratique politique nouvelle qui se serait introduite, donnant plus d'autonomie à Matignon par rapport à l'Élysée, alors je crois qu'il s'agit d'une illusion de juriste. Les rapports entre le Premier ministre et le président sont des rapports déterminés par une conjoncture politique et par des personnalités, non pas des souvenirs historiques.

Ce qui me paraît possible, en revanche, c'est que la cohabitation ait produit certaines brisures en faisant apparaître d'autres règles du jeu. Probablement a-t-elle contribué à gommer quelque peu l'enjeu de la crise ministérielle. On peut imaginer maintenant à sa suite des majorités d'idées qui n'impliqueraient pas une majorité aussi disciplinée que naguère à l'Assemblée puisqu'il est établi que le président peut se passer de majorité parlementaire sans quitter le pouvoir.

- *Le Débat* - L'« overdose majoritaire », selon vos propres termes, n'en demeure pas moins pour le moment l'âme du système, avec ses conséquences fâcheuses. Quels correctifs envisageriez-vous pour essayer de prévenir celles-ci ?

G. V. - L'« overdose majoritaire » entraîne en effet le pouvoir à considérer qu'il y a de plus en plus de postes et de fonctions qui doivent être confiés ou à des fidèles ou à des clients politiques - les clients ne sont pas forcément des fidèles. C'est un danger énorme. Il crée d'abord une situation démoralisante pour les responsables des services publics, qui voient leur carrière, leur travail dépendre moins de la façon dont ils accomplissent leur tâche que des appuis qu'ils ont pu s'assurer. On détruit ainsi petit à petit dans son essence un trait fondamental de la France, dont on aimait à dire qu'elle avait survécu à ses vicissitudes constitutionnelles grâce à la solidité de son administration. En deuxième lieu, et sur le mode plaisant, cette évolution finit par coûter cher. Car le *spoils system* américain a du moins l'avantage de la brutalité : on renvoie sans plus de façon les gens dont on ne veut plus. Alors que la règle de courtoisie en usage dans notre République nous mène à un *spoils system* aggravé : on renvoie des gens mais on les recase. On double ainsi et on triple quelquefois chaque poste à pourvoir discrétionnairement par des postes d'accueil pour les éliminés. Mais le plus grave est que le public lui-même ne sait plus où est l'État, s'il sait où est le pouvoir. Il n'est plus sûr quand il se présente à un guichet, même modeste, d'avoir affaire à l'État. L'État qui assure le citoyen que le pouvoir a une autre finalité que sa détention.

- *Le Débat.* - Que faire pour remédier à cette situation ?

G. V. - Je serais partisan de constitutionnaliser la liste, très limitée, des postes qui sont à la disposition du gouvernement. Il est certes parfaitement normal qu'un ministre des Affaires étrangères ne soit pas obligé de garder de ambassadeurs engagés dans une autre politique que celle du gouvernement du moment ou que le ministre de l'Intérieur puisse compter sur un corps préfectoral accordé à sa politique. Mais il demeure hors de ces nécessités une énorme quantité de fonctions, colonisées depuis des décennies, qui devraient échapper au *spoils system*. À mon avis, dans une révision de la Constitution, priorité devrait être donnée à la détermination des postes publics ou parapublics demeurant à la libre disposition du gouvernement, les autres restant simplement soumis à un statut protecteur. Le corollaire serait d'ailleurs que les nominations discrétionnaires et les « tours extérieurs » soient réduits.

- *Le Débat.* - Comment appréciez-vous les problèmes que pose le caractère monarchique du pouvoir présidentiel? Et quels correctifs, là encore, vous sembleraient indiqués ?

G. V. - La question que vous me posez appelle des clarifications, car le caractère monarchique du pouvoir présidentiel a plusieurs aspects, de nature et de valeur différentes.

Le premier - l'essentiel - est qu'à partir de 1958 et pour la première fois depuis près d'un siècle il existe dans l'État un pouvoir de décision démocratique, unifié, efficace et stable. C'est, avec l'État de droit, la vertu essentielle de nos institutions.

Le deuxième aspect est que le chef de l'État en France cumule deux fonctions : la fonction de décision que je viens d'évoquer et la fonction symbolique d'incarnation de la Nation. En Grande-Bretagne où le Premier ministre (en fait désigné par le suffrage universel) exerce la fonction de décision, la fonction symbolique est confiée au souverain héréditaire. Sans doute aux États-Unis, cette séparation des deux fonctions n'existe pas. Mais la limitation à un maximum de huit ans des mandats présidentiels relativise l'effet de cumul. En France le septennat renouvelable et les circonstances historiques ont au contraire porté à un plus haut degré la sacralisation inhérente à ce cumul.

Le troisième aspect est plus anecdotique. Tout pouvoir a ses courtisans. Quand il est oligarchique, les courtisans se regroupent en clans ou en chapelles. Quand il est « mon-archique », ils se regroupent - même si ce n'est pas désiré - en Cour. Ce n'est pas bon pour le citoyen, encore moins pour le fonctionnaire dont le regard sur l'État est déjà troublé par le jeu des partis et du *spoils system*.

La remise en cause du septennat renouvelable, sans altérer la vertu essentielle de la « mon-archie » présidentielle, atténuerait sensiblement les « effets pervers » que l'on vient d'évoquer.

- *Le Débat.* - Vous êtes partisan du quinquennat ?

G. V. - Je suis beaucoup plus partisan d'un mandat de cinq ans avec possibilité de réélection que d'un mandat plus long avec l'interdiction de se représenter. Le mandat court, avec possibilité de réélection, aurait l'avantage de restituer ce que le Général avait mis en place par le référendum, sans que ce fût écrit dans la Constitution, c'est-à-dire le recyclage de la légitimité dans un temps plus bref que celui du septennat.