
MAURICE DUVERGER

LES MONARCHIES RÉPUBLICAINES

LE TERME « RÉPUBLICAIN » désigne ici tout régime essentiellement fondé sur la souveraineté du peuple exprimée par des élections authentiques, même s'il comporte un monarque héréditaire à fonction symbolique, comme en Grande-Bretagne. Dans les démocraties contemporaines, celui de « monarchie » est à la fois restrictif et péjoratif. Il s'applique aux régimes politiques où la souveraineté juridique appartient à un roi héréditaire qui exerce un pouvoir hégémonique. Cette définition dérive de la distinction classique des philosophes de la Grèce antique, opposant trois titulaires possibles de l'autorité publique : une seule personne, un petit nombre ou l'assemblée générale des citoyens. Une telle classification était idéologique plutôt que scientifique. Dans chaque catégorie, on séparait les formes pures orientées vers l'intérêt général des formes déviées vers des intérêts particuliers : la monarchie, l'aristocratie et la démocratie se corrompant en tyrannie, oligarchie, démagogie.

107

D'ailleurs, cette division tripartite concernait plutôt le commandement dans chaque secteur d'activité que le régime politique de la société globale : Cités ou Empires à l'époque, États aujourd'hui. Par l'étymologie, monarchie signifie « commandement d'un seul ». Xénophon désignait par ce mot l'autorité d'un généralissime à la tête de l'armée. Qu'il s'agisse de formes pures ou de formes altérées, chaque régime politique comporte des éléments monarchiques, des éléments oligarchiques et des éléments démocratiques. Aristote et Platon sont d'accord sur ce point, même s'ils ne le sont pas sur les modalités de chaque catégorie et leurs proportions respectives dans l'ensemble. Seul, peut-être, le système directorial suisse ne renferme aucun élément de pouvoir personnel, le Conseil fédéral exerçant le pouvoir gouvernemental de façon collégiale.

Le titre de la présente étude est objectif, en constatant que les démocraties modernes elles-mêmes comportent une part de monarchie et que cette part tend à s'accroître dans les régimes parlementaires en cette fin du XX^e siècle où ils parviennent grâce à elle à retrouver une efficacité qu'ils avaient perdue avant 1939. Voici plus de vingt ans, on a fait scandale en affirmant que toutes les grandes démocraties du monde devenaient des « monarchies républicaines », dont la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France développaient un modèle nouveau, différent de celui établi par les États-Unis deux siècles plus tôt. A Londres, à Bonn, à Paris comme à Washington, le pouvoir suprême était assuré par un monarque élu pratiquement par le peuple. En Europe, il succédait au roi héréditaire des monarchies d'autrefois.

108 En général, les citoyens ont soutenu une telle évolution, comprenant intuitivement ce que Karl Popper démontra plus tard rationnellement : la démocratie consiste avant tout dans le pouvoir des électeurs de choisir le chef réel du gouvernement, et de l'écarter éventuellement en fin de mandat. Les parlementaires ont refusé la plupart du temps de confier au suffrage universel une fonction qu'ils exerçaient jusqu'alors en tirant d'elle une part importante de leur autorité. Ils étaient confortés dans ce refus par l'idéologie traditionnelle de la démocratie, foncièrement opposée à la personnalisation du pouvoir, même si son titulaire est issu du vote populaire. L'expression « monarchie républicaine » a été tenue pour une contradiction dans les termes qui la rend difficilement utilisable dans les débats politiques.

Le développement des monarchies républicaines justifie qu'on mette ici au pluriel le titre au singulier de 1974. Alors, un seul système nouveau était en cause, en dehors du présidentielisme américain et du parlementarisme rénové de Londres et Bonn : le régime semi-présidentiel. Il ne fonctionnait réellement qu'à Paris. Aujourd'hui, il se développe largement au-delà de l'Oder-Neisse, où il a établi un régime démocratique efficace dans plusieurs des ex-satellites de l'Union soviétique. Par ailleurs, la monarchie républicaine commence à se développer dans un modèle nouveau, où l'élection au suffrage universel ne porte plus sur le chef de l'État mais sur le chef de gouvernement. En 1994, l'État d'Israël a fait en ce sens une réforme constitutionnelle appliquée pour la première fois en mai 1996. L'Italie s'est engagée simultanément dans la même voie.

Régime semi-présidentiel et régime semi-parlementaire ne sont que des modalités du parlementarisme, puisque l'un et l'autre reposent essentiellement sur la responsabilité du gouvernement devant le

Parlement, et sur la dissolution qui les renvoie ensemble devant les électeurs. Elles ont été imaginées pour permettre au système politique répandu dans toute l'Europe occidentale et dans la plupart des autres démocraties de surmonter des défauts inhérents à sa propre structure, qui sont apparus quand il a été substitué aux monarchies héréditaires ou établi en leur absence. Surgies d'abord de sa faiblesse, elles témoignent finalement de sa force. Si elles parviennent à développer la démocratie en Europe de l'Est, en Russie et dans la CEI, elles mettront en lumière la supériorité du système parlementaire européen sur le système présidentiel américain qui s'est avéré inexploitable.

I. LA MONARCHIE PARLEMENTAIRE

Pendant les six siècles qui suivirent la Grande Charte de 1215, le Parlement de Londres a fondé la démocratie dans un régime monarchique où le roi héréditaire incarnait la souveraineté, c'est-à-dire le fondement de l'autorité politique tenue pour légitime. Il a d'abord empêché que le suzerain féodal ne se transforme en monarque absolu quand les progrès des communications ont progressivement réuni les seigneuries en État. Pour obtenir des subsides, le roi devait alors les demander aux vassaux, aux bourgeois, au clergé, réunis en assemblées convoquées par lui. Elles ne les accordaient que pour une fois et réclamaient en échange que leurs propositions (*bills*) soient transformées en lois par la signature du souverain et, éventuellement, que celui-ci se débarrasse des ministres agissant en son nom. D'autres assemblées ont suivi une évolution analogue, notamment en Europe du Nord ; mais elles n'ont pas eu la même influence. En France, leur disparition en 1614 a préparé l'avènement de la monarchie absolue.

A Londres, le Parlement a établi une monarchie limitée, progressivement mais lentement. Dans une première phase, le roi gardait la prédominance : il pouvait refuser les textes législatifs et budgétaires votés par les assemblées et maintenir au pouvoir les gouvernements qu'elles censuraient. Il risquait ainsi de restreindre ses moyens financiers et sa capacité de décision, mais il disposait de moyens de pression tendant vers des compromis : en ne provoquant plus des élections aux Communes ou en faisant des « fournées » de Lords qui affaiblissaient le prestige des aristocrates en place. Nul ne contestait alors la légitimité royale. Les bourgeois des villes et des campagnes, les nobles d'épée et de robe, les autorités ecclésiastiques voulaient seulement la restreindre dans le cadre national parce qu'elle empiétait sur leurs prérogatives locales ou fonc-

tionnelles. Le développement des Parlements correspond à la formation des États, déclenchée par les progrès des productions, des communications, des échanges, des administrations, des services, des cultures.

En Grande-Bretagne, la Chambre des Communes décida dès le XVI^e siècle que les Lords jugeraient les ministres accusés de concussion. Au XVII^e siècle, Charles I^{er} dut ainsi se séparer de Strafford, qui fut condamné et exécuté. A partir de 1689, le roi ne peut plus sans le Parlement décider des lois ni établir des impôts ou des taxes, mais il n'est pas obligé de signer tous les *bills* votés par celui-ci, ni de choisir ses ministres en accord avec lui. En 1694, il accepte au contraire de désigner des gouvernants conformes aux vœux parlementaires. Surtout, il décide que les députés aux Communes seront réélus tous les trois ans, alors qu'auparavant ils l'étaient seulement sur convocation du souverain. En 1707, la reine Anne fut le dernier monarque à refuser de sanctionner un *bill*, laissant ainsi au Parlement la totalité du pouvoir législatif. Dix ans plus tard, George I^{er} s'abstint d'assister aux Conseils des ministres, et son successeur l'imita. En conséquence, la fonction du Premier ministre se développa et l'on admit que les chambres puissent le contraindre à démissionner.

Clef de voûte du régime parlementaire, la responsabilité des gouvernements devant les assemblées était désormais établie. Le roi s'efforce alors de la compenser par une responsabilité analogue du gouvernement devant lui. On aboutirait ainsi à une séparation des pouvoirs égalitaire reposant sur un mécanisme subtil de collaboration équilibrée. Les Français qualifient d'orléaniste un tel système parce qu'il fut pratiqué par Louis-Philippe d'Orléans. Rien n'obligeait encore le monarque à conserver des ministres qui avaient la confiance des parlementaires mais pas la sienne. Il pouvait donc renvoyer des gouvernants que les chambres voulaient garder, mais il ne pouvait pas garder sans dissolution ceux qu'elles renvoyaient. Dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, George III tentera encore d'imposer des gouvernements censurés. Après l'avoir été seize fois, le second Pitt renvoya les Communes devant les citoyens et remporta une victoire électorale qui resta sans lendemain.

Un tel équilibre des pouvoirs ne pouvait en effet se maintenir quand l'évolution de la société tendait à le détruire. Développant l'idéologie dont les premiers éléments formulés par Thomas d'Aquin furent approfondis par la Réforme de Calvin et Luther, renforcée par la pensée laïque des Lumières et de la philosophie du XVIII^e siècle, la Révolution française de 1789 enracina la légitimité démocratique fondée sur l'éga-

lité des hommes et le vote des citoyens. Après la déportation de Napoléon à Sainte-Hélène, la monarchie parlementaire transposa l'idée bonapartiste de la coexistence de deux souverainetés : celle de la famille royale désignée par la volonté divine et celle du suffrage universel. Au lieu de s'unir dans la personne de l'empereur « par la grâce de Dieu et la volonté du peuple », elles ont fait coexister un roi héréditaire et un parlement élu.

Progressivement, la légitimité fondée sur le suffrage universel remplaça partout celle fondée sur la lignée royale, ce qui désagrégea la monarchie parlementaire de deux façons différentes. En Grande-Bretagne, en Espagne, en Scandinavie, le monarque a subsisté sous une forme symbolique, en devenant une sorte de drapeau vivant, d'arbitre moral et parfois de recours dans des situations exceptionnelles. La reine d'Angleterre, les rois du Danemark et de Norvège l'ont été pendant la guerre. Le roi d'Espagne a maintenu la démocratie en face de militaires ignorant que l'heure des colonels latino-américains était dépassée dans une grande nation d'Europe. En France, en Italie, en Allemagne, en Autriche, où les monarques héréditaires n'ont pas su faire face à des moments cruciaux, ils ont été remplacés par un chef d'État républicain disposant lui-même d'un pouvoir plus ou moins symbolique.

111

II. L'ANARCHIE PARLEMENTAIRE

A la fin du XIX^e siècle, on arrive au régime parlementaire proprement dit, où le pouvoir exécutif est exercé totalement par le gouvernement investi par les assemblées qui peuvent le censurer et que lui-même peut dissoudre. En théorie, ces deux pressions s'équilibrent, la menace de dissolution permettant au chef du gouvernement d'obtenir un compromis sur les mesures qu'il propose, la menace de censure ou de défiance empêchant qu'il abuse de son autorité. Malheureusement, ce schéma juridique ne correspond pas à la situation naturelle des forces politiques. Les parlementaires qui votent la censure ou la défiance agissent conformément à la tradition des assemblées dans leur effort pour construire un régime démocratique en face d'un exécutif autocratique. Lui disparu, elles ne savent pas le remplacer par un exécutif démocratique efficace.

Dans les monarchies limitées, les décisions de censure et de défiance – ou la menace de les prendre – ont pour objectif de restreindre l'arbitraire d'un Premier ministre alors chargé d'affaires du roi. Dans les monarchies parlementaires, elles renforcent la capacité de ce Premier ministre de gouverner à la place de la Couronne. Quand il n'y a plus de

roi ou qu'il est devenu symbolique, le vote ou la menace de censure ou de défiance changent de sens : ils servent à garantir la fidélité du Premier ministre aux volontés du Parlement. Les élus qui abusent de cette arme ne choquent pas leurs collègues, même s'ils sont partisans du leader ainsi écarté, car ils rêvent de lui en substituer un autre appartenant à la même majorité. Au contraire, si le Premier ministre menace les assemblées de dissolution et plus encore s'il passe à exécution, il soulève la rancune des parlementaires qui refuseront ensuite de le réinvestir. En dernière analyse, ceux-ci rêvent tous d'être ministres. Ils sont donc portés à préparer la chute d'un gouvernement dès son investiture, afin de multiplier les tours de manège où chacun trouve place.

112 Dans la III^e et la IV^e République française et la I^{re} République italienne, s'est ainsi développé un régime parlementaire anarchique, fondé sur une hégémonie apparente des assemblées qui masquait une impuissance pratique des élus, des gouvernants et des citoyens. Les élus étaient incapables de dégager une majorité stable et homogène. Les gouvernants n'obtenaient ni stabilité ni décision de députés éparpillés entre des partis multiples et indisciplinés, qui pouvaient renverser les gouvernements et les paralyser, mais non leur permettre de durer et d'agir. Les citoyens pouvaient dans une certaine mesure modifier la répartition des sièges entre les partis et les clans, mais ils n'avaient pas le pouvoir de choisir le Premier ministre et sa majorité, ni de les révoquer éventuellement. Ainsi devenait illusoire le droit fondamental des électeurs dans une démocratie authentique : désigner ceux qui vont légiférer et gouverner, et les sanctionner à la fin de leurs mandats respectifs.

Toute histoire du pétainisme ne devrait pas négliger qu'entre le 1^{er} janvier 1932 et juin 1940 Paris avait connu dix-neuf gouvernements, ce qui donnait à chacun d'eux une durée moyenne inférieure à six mois. Dans ses débuts, la « révolution nationale » n'a pas seulement attiré la droite conservatrice et les maurrassiens, mais aussi des républicains rêvant d'une autre république, digne de Poincaré, Clemenceau, Briand, Léon Blum. Sous la IV^e République, l'instabilité fut analogue pour les vingt et un ministères bousculés entre janvier 1947 et juin 1958. Même l'Italie ne parvint pas à battre ce record mondial d'anarchie parlementaire dans sa I^{re} République, où les gouvernements durèrent en moyenne un an. L'instabilité n'est d'ailleurs qu'un des facteurs d'impuissance. La Belgique atteignit le record de stabilité entre avril 1979 et mai 1992, où Wilfried Martens dirigea le gouvernement pendant treize années, sauf une interruption de huit mois en 1981, dont la moitié en crise ministérielle. Mais le gouvernement était encore plus

handicapé qu'en France par ses divisions internes, faute de disposer des quelques jours de grâce qui suivent d'ordinaire l'avènement d'un nouveau Premier ministre.

Le développement de la puissance des Parlements à travers la désagrégation progressive d'un monarque réduit à une fonction symbolique a enraciné en eux un pouvoir d'opposition qui correspondait à leur structure naturelle, mais il ne leur a pas donné une capacité équivalente de gouverner. Institution remarquablement efficace pour rédiger des textes législatifs de compromis, une assemblée élue n'est pas capable spontanément de prendre des décisions énergiques et tranchées dont les avantages seront perçus seulement dans l'avenir mais les inconvénients immédiatement ressentis par les électeurs. La question de confiance et la dissolution ne sont possibles que si le Premier ministre qui les emploie dispose d'une certaine indépendance par rapport aux députés qui les subissent. Elle ne peut exister que s'il s'appuie sur une majorité homogène et solide, qui le reconnaît pour chef et se trouve contrainte de le soutenir, sauf dans des circonstances exceptionnelles. Cela suppose que les partis soient réduits à deux ou alliés en coalitions bipolaires, et que les élus pratiquent une discipline de vote rigoureuse pour tout scrutin jugé essentiel par le Premier ministre.

113

La généralisation de la proportionnelle sur le continent tendait naturellement à un multipartisme empêchant ces majorités stables et homogènes. Malgré la perversion du mode de scrutin, certains pays parvinrent cependant à développer des régimes parlementaires échappant à l'anarchie. En Scandinavie, la forte structure, les liens avec les syndicats et l'hégémonie électorale des sociaux-démocrates leur ont permis de former autour d'eux des gouvernements solides pendant un demi-siècle à Stockholm et quinze ans à Oslo, cependant que des cabinets minoritaires homogènes autour du parti dominant limitaient l'instabilité et l'impuissance, hors de ces périodes et à Copenhague. En Autriche, l'enracinement traditionnel d'une gauche social-démocrate et d'une droite chrétien-social ont fait succéder des phases de gouvernement d'un parti disposant seul de la majorité et des phases de grandes coalitions entre eux si aucun n'est majoritaire.

En Espagne et en Grèce, un aménagement léger de la proportionnelle a renforcé la tendance des citoyens à voter pour les grands partis afin que l'un d'eux soit majoritaire à lui seul, ou qu'il domine une alliance avec une formation d'appoint. En Allemagne, un mode de scrutin original a polarisé la vie politique autour de deux grands partis alternant au pouvoir, tout en permettant à de petites formations d'obtenir

une représentation parlementaire. La moitié des sièges est pourvue par un scrutin majoritaire à un tour de type britannique qui tend à un bipartisme parfait. La campagne est dominée par ce cadre dualiste. Dans le vote proportionnel par bulletins séparés pour l'autre moitié des sièges, les citoyens restent largement fidèles à leur choix pour l'un des deux grands. Ils le corrigent un peu seulement, pour exprimer à de petites formations une sympathie sans trop de risques.

114 En Grande-Bretagne, le dualisme des partis, engendré et maintenu par le scrutin majoritaire à un tour, a fait sortir le régime parlementaire de l'anarchie en le rénovant. Il a ainsi engendré une des modalités de la monarchie républicaine, décrite ci-après. Mais cela ne s'est pas fait sans difficulté : au début du siècle, le déclin des libéraux et l'ascension des socialistes a entraîné de graves perturbations. Les premiers ont subi une scission en 1918 avec la défection de Lloyd George et les seconds en 1931 avec celle de Mac Donald. De 1922 à 1935, en treize ans, les Britanniques ont subi six élections générales et neuf gouvernements, dont quatre de coalition et deux de minorités. A l'époque, aucun pays continental n'était encore parvenu aux corrections du parlementarisme signalées ci-dessus, qui sont toutes postérieures à 1939. Entre les deux guerres, le régime parlementaire avait donc figure d'impuissance dans toutes les grandes nations démocratiques d'Europe, ce qui donnait aux dictatures de Mussolini et de Hitler un prestige d'efficacité que la face noire de leur tyrannie ne brouillait pas encore parce qu'elle était inconnue.

III. LE RÉGIME SEMI-PRÉSIDENTIEL

Pendant que les monarchies parlementaires évoluaient en Europe vers un régime mixte, tentant d'équilibrer la souveraineté fondée sur la naissance et celle fondée sur l'élection populaire, une monarchie républicaine avait été établie par la Constitution des États-Unis. Libre de toute croyance en une légitimité héréditaire, ses auteurs firent reposer sur le suffrage des citoyens les deux pouvoirs politiques définis par Locke et Montesquieu : législatif et exécutif. Ils n'éprouvèrent aucun scrupule à confier le second à un seul homme, en écartant l'idée d'un gouvernement collégial lié par la solidarité de ses membres. En combinant une séparation horizontale des fonctions et un fédéralisme plus poussé qu'en Suisse, ils firent d'abord désigner le président par de grands électeurs élus par les législatures des États. Un à un, ceux-ci attribuèrent ensuite au vote de leurs citoyens la nomination des grands électeurs, la Caroline achevant l'évolution en 1960. En même temps, ces derniers

s'engagèrent à voter pour le candidat à la Maison-Blanche qu'ils soutiendraient lors de leur propre campagne.

Les citoyens des États-Unis ont donc disposé dès l'origine d'un double exercice du droit de vote : l'un pour les sénateurs et les représentants du Congrès, comme ceux d'Europe pour les députés au Parlement ; l'autre pour l'élection du président dans un scrutin national évidemment plus passionnant. Beaucoup de démocrates français ont envisagé avec faveur un tel régime : notamment Tocqueville, Gambetta, Léon Blum, ainsi que d'excellents juristes comme Hugo Preuss en Allemagne et le doyen Georges Vedel en France. Il a échoué partout où l'on a essayé de l'introduire, en conduisant souvent à la dictature. A Washington, il aboutit en général à un gouvernement assez faible, peu enclin à des décisions audacieuses. Son défaut principal tient moins à l'élection du chef de l'État au suffrage universel et à sa fusion avec le chef du gouvernement qu'à l'insuffisance des moyens de pression entre l'exécutif et le législatif.

115

En 1920, les constituants de Weimar et d'Helsinki la compensèrent en inventant le régime aujourd'hui appelé semi-présidentiel, pour démocratiser l'Allemagne ex-impériale et la Finlande ex-tsariste. Par l'élection au suffrage universel, ils dotèrent le président de la République des deux pays d'une légitimité équivalente en démocratie à celle du souverain héréditaire que possédaient ses prédécesseurs, en espérant ainsi stabiliser et renforcer un exécutif affaibli par les nombreux partis issus de la proportionnelle. Mais il n'était pas question de priver l'un ou l'autre pays de la responsabilité du gouvernement compensée par la dissolution, qui s'amorçait dans le Reichstag bismarckien et restait implantée, malgré l'impérialisme russe, dans la Diète d'un grand-duché lié pendant des siècles à une Suède où le Parlement était presque aussi ancien que celui de Londres. A Helsinki, le régime semi-présidentiel a aidé la résistance à la pression soviétique, sans parvenir à rendre les gouvernements plus stables et plus homogènes que ceux de Rome entre 1949 et 1996.

A Berlin, il n'a pas mieux réussi sur ce plan, ce qui rendit fragile une République de Weimar manquant de républicains, dont le président élu au suffrage universel ouvrit la route du pouvoir à Hitler quand la crise des années trente bouleversa la nation, après sa défaite militaire de 1918 et son effondrement monétaire de 1923. Toute la gauche et une partie de la droite ont craint que la France ne subisse un sort semblable quand de Gaulle y établit en 1962 un régime analogue à celui de l'Allemagne en 1933. Il risquait plutôt de s'enliser comme ceux d'Islande, d'Autriche,

d'Irlande et du Portugal, très proches du régime parlementaire classique, leur chef d'État élu au suffrage universel n'ayant guère plus d'autorité qu'un chef d'État républicain désigné par les assemblées.

116 Finalement, seul le système français établi en 1962 diffère profondément du parlementarisme classique et mérite le nom de régime semi-présidentiel qui lui fut attribué par Hubert Beuve-Méry¹. Il n'est cependant qu'une déviation d'un autre système mixte décrit dans *Le Monde* qui avait proposé de faire élire par les citoyens le chef du gouvernement et non le chef de l'État. Une fois le Général entré à l'Élysée, il était la seule chance de réaliser une réforme de ce type. Mais elle devait lui être adaptée. De 1958 à 1962, il dirigea la France comme s'il avait été porté au pouvoir par le suffrage universel, au lieu d'être élu par les députés, les sénateurs et des notables municipaux issus en majorité des petites communes rurales. Lui disparu, ce système aurait permis de revenir au parlementarisme d'autrefois. Seule l'élection du chef de l'État par le vote populaire pouvait « institutionnaliser de Gaulle ». Il l'a été : tous ses successeurs à l'Élysée ont suivi son exemple, y compris son farouche adversaire François Mitterrand, jusqu'ici le plus gaullien des cinq présidents élus par le peuple.

L'image présidentielle ainsi enracinée par le fondateur du régime a contraint les partis à présenter comme candidats les plus brillants de leurs leaders. Le vainqueur devient chef du parti en même temps que chef de l'État. L'élection des députés se faisant comme la sienne au scrutin uninominal à deux tours, il est le leader incontesté de la majorité qui l'a porté à l'Élysée. Quand elle a au Parlement une orientation politique analogue à la sienne, il dirige la politique nationale à long terme, il en définit les grandes orientations, il choisit le chef du gouvernement, il lui impose certains de ses collaborateurs, il peut le révoquer. Mais le Premier ministre assure la direction de l'administration et la mise en œuvre des projets. Il a des pouvoirs effectifs beaucoup plus grands que dans le parlementarisme français d'avant 1958 ou le parlementarisme italien d'avant 1993. Quand la majorité est opposée au Président (1986-1988 et 1993-1995), le Premier ministre est le maître de la politique intérieure et partage un peu la conduite de la politique extérieure. En l'absence d'une véritable majorité, on retomberait dans une relative impuissance et une certaine fragilité, comme on l'a vu en 1959-1962 malgré la présence du Général.

1. *Le Monde*, 8 janvier 1959.

IV. LE RÉGIME SEMI-PARLEMENTAIRE

En 1956, la IV^e République française se noyait dans le maximum d'impuissance où s'enlisait depuis les années trente le régime établi en 1875. Dans deux articles du *Monde*, je décrivais d'abord « le véritable système parlementaire » que les deux grands partis britanniques avaient établi depuis 1945 en ajoutant une rigoureuse discipline de vote au scrutin majoritaire à tour unique qui rétablit leur duopole après chaque crise le perturbant. Par cette conjonction, en choisissant leurs députés, les citoyens élisent pratiquement le Premier ministre, leader de la majorité victorieuse, dont la docilité et la stabilité sont assurées. S'il est démis par un vote de défiance, il dissout la Chambre et perd en même temps le pouvoir. Après avoir réduit le monarque héréditaire à une fonction symbolique, le Parlement de Londres a dû s'incliner ainsi devant un puissant monarque élu : le chef du gouvernement².

117

Pour transposer en France un tel mécanisme, il aurait suffi d'une réforme constitutionnelle obligeant les électeurs à voter sur bulletins distincts pour les députés et pour le Premier ministre, les deux étant inséparables pendant toute la législature et revenant en même temps devant les citoyens en cas de désaccord manifesté par un vote de censure, une démission forcée du chef du gouvernement ou une dissolution de l'Assemblée nationale³. Une telle élection directe aurait permis de choisir un Premier ministre capable et populaire. Mais elle ne lui garantissait pas une majorité efficace et stable, bien qu'elle pousse les parlementaires à rechercher sa confiance. Le modèle proposé en 1956 comportait donc un second volet : un scrutin majoritaire à deux tours, analogue pour les députés et pour le chef du gouvernement. Dans un pays où le multipartisme est enraciné depuis longtemps, ce système permet aux citoyens d'exprimer leurs préférences idéologiques au premier tour et de désigner une majorité au second, en choisissant celle des deux formations ou des alliances qui s'opposent alors.

Ce modèle de régime politique était innommé et le resta pendant quarante ans, le retour du général de Gaulle au pouvoir en 1958 ayant obligé à infléchir vers un régime semi-présidentiel le projet initial. En 1996, ce dernier a pris racine en Israël, où la réforme constitutionnelle

2. F. W. Benemy, *The Elected Monarch : the Development of the Power of Prime Minister*, Londres, 1965.

3. *Le Monde*, 12 et 13 avril 1956.

de 1994 en avait posé les règles, en rejetant son application à deux ans plus tard. Aux élections du 29 mai, les électeurs ont désigné dans des bulletins séparés le Premier ministre et les députés, qui reviendront ensemble devant eux en cas de censure ou de dissolution. Pour ne pas confondre ce système, auquel on souhaite longue vie, avec le régime semi-présidentiel qui va fêter ses trente-quatre ans, on propose de l'appeler « régime semi-parlementaire ». La différence des dénominations ressemble un peu à celle qui sépare un verre presque plein et un verre presque vide, quand il est rempli à moitié. En fait, l'existence ou l'absence de majorité fait la vraie différence, les deux systèmes n'étant que des variétés du régime parlementaire, puisque l'action et la durée du gouvernement reposent sur le Parlement. Cependant, on se rapproche du régime présidentiel puisque le chef du gouvernement est élu comme

118 l'est le chef de l'État dans ce dernier.

Rome semble entrer aussi sur la voie d'un régime semi-parlementaire, par l'évolution de ses partis politiques et la clairvoyance de ses citoyens. En Grande-Bretagne, en Allemagne, en Israël et ailleurs, les réformes constitutionnelles ou électorales ont été décidées par la classe politique et les partis en place. En Italie, deux des trois grands partis ont été disloqués par la révolution des juges, et le PCI s'est transformé en PDS par l'obstination d'Occhetto à mener jusqu'à son terme l'évolution engagée par Enrico Berlinguer. L'abandon de la proportionnelle a été imposé par un référendum populaire. Silvio Berlusconi a réussi une alliance de droite dont il était le leader incontesté : en 1993, il a été porté au pouvoir par les citoyens dans des élections parlementaires qui désignaient autant le président du Conseil que les députés : comme en Grande-Bretagne ou dans le système semi-parlementaire israélien. Le 21 avril 1996, les citoyens ont de la même façon voté pour Romano Prodi qui a été investi comme chef de gouvernement deux mois plus tard.

L'Italie manque encore de l'autre élément essentiel du régime semi-parlementaire appliqué en Israël : la liaison entre le Premier ministre et sa majorité pendant toute la législature qui les oblige à revenir ensemble devant le suffrage universel s'ils ne sont plus d'accord pour gouverner. En moins d'un an, Berlusconi a été contraint de démissionner par la dislocation de l'alliance de droite, et l'on est revenu au parlementarisme italien traditionnel. A cet égard, Refondation communiste qui rêve de marxisme rend la majorité élue en 1996 aussi vulnérable que celle élue en 1994 l'était par la Ligue du Nord rêvant de séparatisme. Romano Prodi a peu de chances d'obtenir une réforme constitutionnelle garantissant qu'une rupture dans la majorité voulue par les citoyens entraî-

nerait immédiatement le retour des parlementaires devant eux. Mais une Constitution n'interdit pas des réformes législatives qui ne sont pas expressément contraires à ses dispositions.

Rien n'empêcherait en Italie de franchir par une simple loi électorale, plus facile à voter, une nouvelle étape vers le régime semi-parlementaire. Il suffirait de supprimer le pourcentage de proportionnelle, d'adjoindre un second tour au scrutin majoritaire à 100 % et de préciser les devoirs des élus. Il ne serait pas inconstitutionnel d'imposer à ceux-ci le respect des engagements électoraux, notamment en acceptant seulement comme Premier ministre le leader de l'alliance dont le nom figure sur les bulletins de vote, et en revenant avec lui devant le peuple en cas de censure du gouvernement ou de démission forcée de son chef. Ne pouvant pas restreindre les prérogatives des parlementaires et du président de la République définies par la Constitution, de tels engagements n'auraient qu'une valeur morale. Il ne serait pas facile de les négliger, cependant. Après tout, les règles qui font du Premier ministre britannique un monarque élu n'ont guère d'autre fondement.

119

Les deux variétés de monarchie républicaine pourraient avoir un certain avenir. Le régime semi-présidentiel s'est profondément enraciné en France grâce aux deux septennats de François Mitterrand qui lui ont rallié une gauche jusqu'alors farouchement opposée à son principe. Mais il reste choquant dans les autres nations démocratiques : elles comprennent mal une exception culturelle unissant la démocratie jacobine et une monarchie populaire dans la tradition d'Henri IV modernisée par le bonapartisme. Cependant, le régime semi-présidentiel voit s'ouvrir depuis 1989 un champ d'action important en Europe de l'Est, où il pourrait accélérer la transition de la dictature à la démocratie en garantissant mieux des dangers du régime présidentiel américain, qui n'a jamais réussi à fonctionner dans un cadre pluraliste et libéral en dehors des États-Unis.

Le régime semi-parlementaire est certainement mieux adapté à la modernisation des institutions d'Europe de l'Ouest, lesquelles maintiennent encore un parlementarisme sur le modèle de la Grande-Bretagne avant que l'évolution de celui-ci ait fait du Premier ministre un monarque élu. Transposer par des règles juridiques le système établi à Londres par la pratique, n'est-ce pas le mécanisme constamment employé par les États de notre continent ? L'exemple du Royaume-Uni montre que le régime semi-parlementaire peut établir une monarchie

républicaine même dans un pays où subsiste une monarchie héréditaire réduite à des fonctions symboliques. Le prédécesseur d'Olof Palme avait songé à une telle transformation de la Suède. N'oublions pas que le mode d'investiture n'est pas le seul facteur déterminant l'influence de l'autorité investie, et que l'enracinement culturel de celle-ci est au moins aussi important.

Très puissant à Washington et Paris, le président élu au suffrage universel l'est moins à Helsinki et Lisbonne, et pas du tout à Reykjavik, Vienne et Dublin. Les présidents élus par des assemblées parlementaires sont faibles, plus ou moins suivant les pays. Le roi d'Espagne dispose à Madrid d'une autorité beaucoup plus grande que les leurs, malgré sa légitimité de naissance. L'analyse comparative des chefs d'État mérite probablement d'être renouvelée. Le besoin de renforcer les identités nationales parallèlement au développement de l'intégration communautaire conduit à moins oublier que la souveraineté héréditaire a été leur premier facteur essentiel, qui les a développées dans un monde féodal, et que la souveraineté parlementaire a été leur second facteur, dans le cadre d'un suffrage restreint, avant que puisse être établie la souveraineté populaire fondée sur le suffrage universel. Les pays qui ont connu les trois ne devraient en effacer aucune de leur histoire.

120

R É S U M É

En 1996, l'État d'Israël est entré dans un régime semi-parlementaire, appliquant au Premier ministre l'élection directe au suffrage universel que le régime semi-présidentiel établi en France applique au président de la République. Cette innovation incarne le projet décrit en 1956 pour transposer le « monarque élu » qui représente en Grande-Bretagne l'évolution moderne du régime parlementaire. Ce dernier s'est ainsi adjoint deux types de « monarchies républicaines » dont le régime présidentiel des États-Unis est le troisième.