DÉBAT

Propositions institutionnelles pour l'alternance en France

Le Président de la République et l'Assemblée nationale sont tous deux élus par le peuple — mais pas en même temps. L'alternance, comprise comme le changement régulier des gouvernants à l'issue d'élections, rencontre donc sous la Ve République des obstacles particuliers. Le risque existe d'un affrontement entre deux pouvoirs : le Président, élu par une coalition, et l'Assemblée, où la coalition opposée serait majoritaire. L'esprit inventif des juristes et des politiques est donc invité à s'exercer pour imaginer des solutions.

POUVOIRS dresse un premier bilan de ces propositions. Un débat écrit a réuni des personnalités exprimant les différentes tendances constitutionnelles et politiques. Plutôt que de laisser chacun exposer son système, ou ses recettes, il semblait intéressant de connaître également les raisons de ses réticences à l'encontre des propositions rivales. Nous avons donc demandé à MM. Jean-Claude COLLIARD, Jacques FAUVET, Jean FOYER, Benoît JEANNEAU, François LUCHAIRE et Gilles MASSON de répondre à quatre questions, aux mêmes questions, à toutes les questions. Ils s'expriment ici à titre personnel.

QUESTIONS 1. *RÉGIME PRÉSIDENTIEL OU RÉGIME PARLEMENTAIRE ?*

Une solution radicale serait l'instauration d'un régime présidentiel, c'est-à-dire la disparition de la censure et de la dissolution. Inversement, on pourrait renforcer l'aspect parlementaire du régime. Faut-il faire prévaloir la volonté de l'Assemblée ?

Jean-Claude COLLIARD. — La solution du régime présidentiel n'est pas en soi inacceptable pour la France, mais il convient tout de suite de préciser que la mise en place d'un tel système à la veille des élections de 1978, ou au lendemain de celles-ci au cas où la gauche les aurait remportées, apparaîtrait essentiellement comme un moyen d'échapper au verdict du suffrage, par là même suspect.

Par ailleurs il n'est pas évident que les conditions permettant à ce type de régime de fonctionner soient réunies dans la France d'aujourd'hui : il ne faut pas oublier que la seule expérience de longue durée est celle des Etats-Unis d'Amérique et que sa réussite paraît largement dépendre des caractéristiques du système de partis : faible distance idéologique entre républicains et démocrates et surtout faible structuration de l'un et de l'autre au niveau parlementaire.

Dans la France fortement bipolarisée d'aujourd'hui il est probable que l'on irait tout droit, en cas de divergence entre les deux majorités, au blocage (à l'exemple du Chili d'Allende avec des partis très structurés), c'est-à-dire qu'il n'y aurait en réalité aucun progrès par rapport à la situation actuellement envisageable. Or cet état de choses risque de durer dans la mesure où le scrutin présidentiel lui-même, dans cette hypothèse surtout, serait un élément majeur de maintien de la discipline des partis coalisés.

Il reste alors, à partir du moment où l'on conserve l'élection du Président de la République au suffrage universel, à renforcer le rôle du Parlement, notamment autour de son rôle de contrôle, par exemple en reconnaissant à une minorité qualifiée la possibilité d'obtenir l'organisation de grands débats, la constitution de commissions d'enquête et de contrôle, etc.

Ceci dit, cela ne change rien au risque d'affrontement, inévitable dès lors qu'il y a deux expressions différentes de la volonté populaire.

La seule solution correcte est que l'expression la plus récente l'emporte sur la plus ancienne : un Président a le droit d'appel que constitue la dissolution mais en cas d'échec de celle-ci il n'aurait plus guère le choix qu'entre la crise de régime ou la recherche d'un compromis avec la majorité désignée en connaissance de cause par le corps électoral.

Jacques FAUVET. — Le débat sur les solutions institutionnelles est toujours stimulant pour l'esprit. L'expérience prouve, hélas !, que les solutions les plus élaborées se heurtent rapidement aux situations nouvelles que crée l'évolution du rapport des forces ou, plus simplement encore, des mentalités politiques.

L'instauration d'un véritable régime présidentiel ne réglerait pas le conflit entre l'Exécutif et le Législatif. Elle aurait au moins l'avantage de supprimer l'inévitable conflit entre les deux têtes de l'Exécutif, conflit qui peut aggraver ou même créer le premier type de conflit, le Président ou le Premier ministre s'appuyant sur une fraction de la majorité de l'Assemblée nationale.

Etant donné la faiblesse de structure du système des partis, notamment au centre et à droite, le contrepoids ne peut être trouvé de ce côté-là ; il faudrait au moins une décentralisation réelle qui diminuerait les compétences des pouvoirs centraux et, bien entendu, une véritable Cour constitutionnelle.

Jean FOYER. — Sous les deux Républiques précédentes, le changement des gouvernants à la suite d'élections générales ne posait guère de problème en théorie, parce que le pouvoir des gouvernants procédait de l'Assemblée. Le problème, qui n'était pas lié au renouvellement de l'Assemblée, était autre : il était celui de la fragilité gouvernementale imputable à l'incohérence des majorités. Problème de mode de scrutin pour une large part.

Votre préoccupation est celle d'un conflit entre le Président et l'Assemblée, élus l'un et l'autre du suffrage universel direct, à des dates non coordonnées et pour des durées différentes. Comment surmonter la contradiction entre des autorités, indépendantes l'une de l'autre quant à l'origine de leur pouvoir, mais entre lesquelles un minimum d'accord et de coopération est indispensable ?

A partir d'une telle problématique, vous posez successivement quatre questions auxquelles je vais m'efforcer de répondre.

Ni le présidentialisme, ni le retour au régime d'assemblée — même sous le nom de parlementarisme renforcé — ne me semblent souhaitables. Le premier aboutirait au blocage, c'est-à-dire à des conflits sans issue et qui pourraient durer. Le régime présidentiel est un régime convenable à l'économie libérale d'il y a deux cents ans. On ne gouverne pas, en 1977, si l'on n'a pas le moyen d'arracher aux Chambres le vote des mesures législatives et des crédits nécessaires à la réalisation de la politique que le gouvernement détermine.

Quant à revenir au régime de la IVe République, qui osera le proposer ? Le mérite de la Ve a été de restituer au gouvernement la durée et le moyen d'agir.

Benoît JEANNEAU. — Il ne faut pas prêter au régime présidentiel pur plus de mérite qu'il n'en a, même dans le seul pays où il fonctionne régulièrement.

Car si ce système assure, dans une grande simplicité de structures, et l'unité de l'Exécutif et la pleine souveraineté du Parlement, il ne comporte aucune vertu particulière pour conjurer ou résoudre les conflits entre les pouvoirs.

Tout le monde sait bien, en effet, que la collaboration de fait qui caractérise les rapports entre le Président et le Congrès aux Etats-Unis, même en période de discordance entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire, s'explique par une longue pratique et un tempérament national réaliste plutôt que par l'effet de mécanismes institutionnels.

Or rien ne permet d'affirmer que dans un pays comme la France, marqué par un siècle de parlementarisme et porté à plus de dogmatisme, un tel *modus vivendi* s'instaurerait miraculeusement et par la grâce de la suppression du droit de dissolution et de la responsabilité gouvernementale.

En d'autres termes nous ne voyons vraiment pas l'intérêt que pourrait présenter une modification qui aurait pour première conséquence de faire disparaître toute liaison organisée entre les pouvoirs et d'interdire la seule issue qu'offre en cas de conflit notre Constitution actuelle.

Ce face à face institutionnalisé entre le chef de l'Etat et le Parlement non seulement ne résoudrait rien, mais risquerait d'aggraver la situation.

Le renforcement de l'aspect parlementaire du régime ne serait pas non plus très opérant dans l'état de nos textes constitutionnels.

Il suffit, en effet, de relire ces derniers à la lumière d'une situation politique renversée pour s'apercevoir que, privé de l'appui d'une majorité, le Président de la République perdrait la plupart de ses moyens d'action. Car l'ensemble des instruments donnés par la Constitution de 1958 au gouvernement, non seulement en matière réglementaire mais dans le domaine de la procédure législative et budgétaire, jouerait alors contre lui.

Réversible, le régime constitutionnel français peut ainsi être alternativement à dominante présidentielle ou à dominante parlementaire selon que le chef de l'Etat dispose ou non d'une majorité à l'Assemblée. Ce n'est donc pas tellement l'éventualité d'un divorce entre les pouvoirs qui fait problème dans le cadre de nos institutions actuelles, puisque les mécanismes parlementaires sont encore là pour le résoudre au bénéfice du Parlement. C'est plutôt l'insécurité politique que crée le risque presque permanent d'un déplacement du centre de gravité institutionnel ; ou si l'on préfère cette lutte sans répit que d'une consultation électorale à l'autre se livrent les deux camps en présence pour conserver, retrouver ou conquérir la maîtrise des deux pouvoirs. Mais un renforcement des éléments parlementaires du régime ne briserait nullement cet enchaînement.

François Luchaire. — L'établissement d'un régime présidentiel dans sa forme classique (suppression de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement, suppression du droit de dissolution attribué sans limite ni partage de la totalité du pouvoir législatif au Parlement) n'arrangerait pas les choses et cela pour plusieurs raisons :

— Avec un tel régime, si la gauche gagnait les élections législatives de 1978, elle ne serait pas pour autant amenée à former le gouvernement ; l'opinion publique ne comprendrait pas.

— L'action politique ne peut aujourd'hui se diviser en deux parties différentes, l'une à la discrétion du Parlement, l'autre à la discrétion du gouvernement : à quoi servirait-il, par exemple, qu'une majorité parlementaire de gauche nationalise les établissements financiers si, dans le même temps, un gouvernement présidentiel de droite en dirigeait l'activité dans un sens conforme aux intérêts du capitalisme international ?

— Les habitudes françaises sont telles qu'un gouvernement n'accepterait certainement pas de rester en place si le Parlement lui refusait les crédits nécessaires à l'exécution de son programme.

Le retour au régime parlementaire est peut-être souhaité par une grande partie de la classe politique, il ne paraît pas cependant possible pour les raisons suivantes :

— L'évolution politique de ces dernières années et surtout les transformations dans les *mass media* (le rôle de la télévision) font que les citoyens désirent choisir eux-mêmes le premier responsable de la politique française ; il n'est donc pas possible de supprimer l'élection de celui-ci au suffrage universel direct.

— Dans la mesure où le peuple français a choisi un homme il ne comprendrait pas que celui-ci n'assure pas la direction du pays tant qu'un nouveau vote populaire ne l'a pas désavoué ; ceci condamne le régime parlementaire dans sa forme classique.

Gilles MASSON. — L'alternance, c'est d'abord un principe, le droit pour les citoyens de déterminer librement et souverainement l'orientation politiquc nationale de leur choix, y compris le droit de construire une France socialiste. Le XXII[e] Congrès du PCF a réaffirmé avec force et sans ambiguïté son attachement à ce principe. Dans la transition comme sous le socialisme, il appartiendra au peuple français de choisir son avenir. A chaque étape, les communistes défendront l'expression démocratique de la volonté populaire par le suffrage universel et respecteront en toutes circonstances son verdict.

L'alternance n'est un problème que pour ceux qui refusent de respecter la règle démocratique. Aujourd'hui, c'est le Président de la République qui prétend contester au peuple le libre exercice de la souveraineté nationale. Il prend ainsi le risque de provoquer une crise grave qui ne saurait aboutir qu'à sa soumission au suffrage universel ou à sa démission.

L'alternance est inscrite dans les traditions républicaines et démocratiques de la France. Mais il n'y a pas de solution strictement institutionnelle à cette question, comme d'ailleurs à tout problème institutionnel, parce qu'il exprime toujours une réalité conflictuelle de classe dont dépend largement son dénouement.

Un régime présidentiel serait dangereux pour la démocratie. Le régime actuel se caractérise par un renforcement de l'autoritarisme et de la personnalisation du pouvoir d'Etat pour répondre aux exigences d'une fraction dominante. Cette centralisation exacerbée du pouvoir aux mains du chef de l'Etat s'aggrave avec la crise, et contribue à son tour à l'aggraver. Elle entraîne l'abaissement du Parlement et de toute démocratie représentative, réduit le gouvernement à un rôle d'Exécutif obéissant. La tendance au présidentialisme ne pourrait être une évolution autonome des institutions mais un renforcement de la domination économique et de l'hégémonie politique de la grande bourgeoisie.

Le programme commun de la gauche propose de rééquilibrer les Pouvoirs publics constitutionnels. Il s'agit beaucoup plus que d'un simple renforcement du Parlement. La transformation du rapport entre les institutions nationales doit contribuer à assurer la démocratisation de l'Etat et la transformation du rapport de production. Il sera mis fin au pouvoir personnel. Le pouvoir législatif et de contrôle de l'Assemblée nationale sera accru. Le gouvernement déterminera et conduira la politique de la nation. Il sera lié à sa majorité parlementaire par un contrat de législature qui permettra au peuple de connaître leur action et les aidera à sa réalisation. Il s'agit d'assurer une coopération loyale et durable du gouvernement et de l'Assemblée, tout à fait nouvelle par rapport aux régimes que la France a connus jusqu'ici.

2. *ÉLECTION DU PREMIER MINISTRE AU SUFFRAGE UNIVERSEL ?*

On a aussi proposé que l'élection au suffrage universel direct concerne le Premier ministre au lieu du Président, en combinant cette réforme avec un mode de scrutin « à l'allemande ». Qu'en pensez-vous ?

Jean-Claude COLLIARD. — N'en déplaise à la mémoire de mon bon maître André Hauriou qui est, je crois, le premier à avoir proposé cette formule il me paraît qu'il s'agit là d'une fausse solution. On peut certes imaginer un système électoral qui donne au Premier ministre la majorité qui lui est nécessaire, grâce d'ailleurs à des règles très complexes, dont il n'est pas sûr qu'elles soient appréciées de façon positive par le corps électoral. Mais rien n'est réglé pour autant : que devient le Président de la République et surtout que se passe-t-il en cas de conflit entre la majorité et le Premier ministre qui reste envisageable en cas d'éclatement du parti ou de la coalition qui le soutient ? Le Premier ministre n'est-il responsable que devant le peuple qui l'a élu et en ce cas on a réalisé un véritable régime présidentiel sans le nom (ce qui ramène au problème précédent), ou l'est-il aussi devant l'Assemblée et en ce cas on revient, sauf à multiplier l'exercice du droit de dissolution, à un régime de pure logique parlementaire. Mais si c'est l'objectif pourquoi compliquer ainsi les choses : cela n'aboutit en effet qu'à créer une majorité qui procède du Premier ministre, au lieu d'un Premier ministre qui procède d'une majorité.

Dans la plupart des régimes parlementaires contemporains on a en réalité une élection du Premier ministre au suffrage universel, mais indirect. L'électeur britannique de 1974 sait parfaitement qu'il vote en réalité pour un gouvernement Heath ou Wilson, l'électeur suédois de 1976 pour Palme ou Fälldin, l'électeur allemand pour Schmidt ou Kohl, etc. Dès lors qu'il y a bipartisme ou bipolarisation l'effet est automatique, et c'est bien l'intérêt pour la France actuelle.

Pourquoi donc introduire là une élection directe, qui ne l'est d'ailleurs guère plus, au prix des plus grandes complications pour ce qui est du choix des représentants? Si c'est pour écarter le Président de

la République — car que devient son rôle dans ce schéma — sans le dire, c'est faire du pur nominalisme car, élu à sa place, un tel Premier ministre acquerrait par là même sa stature et son poids prépondérant dans le système politique. Si c'est pour réaliser le gouvernement de législature, il y a des procédés plus simples, comme l'établissement d'un contrat politique entre les partis de chaque coalition, le choix du Premier ministre pouvant être un des éléments principaux du contrat.

Jaeques FAUVET. — L'élection du Premier ministre au suffrage universel implique que le Président soit élu au second degré. Elle affaiblirait évidemment les pouvoirs du Président de la République sans pour autant supprimer le conflit entre le Premier ministre et l'Assemblée nationale.

Jean FOYER. — Election du Premier ministre et non plus celle du Président au suffrage universel avec un mode de scrutin à l'allemande ?

Je demande en quoi ces deux modalités sont-elles liées.

L'élection du Premier ministre au suffrage universel est une mauvaise adaptation du système anglais qui fait — en général — élire le Premier ministre par le truchement de l'élection de chaque membre des Communes. Cela n'est du reste possible qu'avec un serutin majoritaire et en principe deux partis.

Je ne crois pas la formule satisfaisante.

L'Assemblée s'arrangerait pour faire démissionner le Premier ministre sans le renverser ouvertement. Nous retournerions à la IV^e^.

Benoît JEANNEAU. — Le système consistant à faire élire au suffrage universel et en même temps que l'Assemblée le chef du gouvernement est intéressant dans son principe. Assorti d'un mécanisme garantissant au Premier ministre ainsi désigné une majorité parlementaire il poursuit, en effet, un double objectif :

— d'une part, mettre fin à cette course périodique à la concordance entre les pouvoirs qui se déroule depuis 1965 en dégageant de toute échéance électorale une période fixe de cinq ans ;
— de l'autre, prévenir l'éventualité d'un conflit entre l'Exécutif et l'Assemhlée durant ce laps de temps en procurant au chef du gouvernement, élu par la nation, les moyens parlementaires d'appliquer son programme.

Ce serait en quelque sorte un gouvernement de législature à la mode présidentielle.

Mais on observera tout de suite que, pour être pleinement efficace, ce système devrait nécessairement s'accompagner de la suppression du droit de dissolution et de l'institution d'un vice-Premier ministre appelé à terminer le mandat du chef du gouvernement en cas de décès ou d'empêchement définitif.

Le projet aurait aussi gagné en crédibilité si, au lieu de maintenir par une fausse précaution un chef de l'Etat dépouillé de toute attribution, il avait prévu plus simplement l'élection simultanée de l'Assemblée et d'un Président cumulant l'ensemble des fonctions exécutives.

Mais quel que soit l'habillage institutionnel, seule compte la réalité politique qu'elle recouvre. Or de ce point de vue précisément un doute subsiste quant à la portée du mécanisme envisagé.

C'est qu'il n'est pas si facile, surtout lorsque la structure des partis ne s'y prête pas, de faire converger les résultats d'une élection personnelle et ceux d'un choix politique compliqué d'interférences locales. Il suffit de se rappeler l'importance de l'avance obtenue, en mai 1974, par M. V. Giscard d'Estaing sur M. Chaban-Delmas pour mesurer l'écart qui pourrait séparer des votes émis en considération de la personnalité des candidats en présence et des votes de parti en cas d'élections présidentielles et législatives concomitantes.

Sans doute n'est-il pas interdit de corriger ces disparités par l'attribution de sièges nationaux supplémentaires répartis proportionnellement aux voix recueillies par les candidats Premier ministre entre les formations qui les soutiennent ; et c'est là toute l'ingéniosité du système.

Encore ne faudrait-il pas pour atteindre cette adéquation recourir à des artifices dont la complexité dérouterait l'opinion. L'expérience des apparentements n'a pas laissé un si bon souvenir et on aurait tort d'oublier que, depuis les débuts de la V^e^ République, le corps électoral a été habitué à des procédures de désignation des gouvernants relativement simples.

C'est pourquoi tout en reconnaissant à cette solution le mérite de la cohérence, je reste sceptique sur la façon dont elle serait vécue.

François LUCHAIRE. — La réalité politique de 1978 peut conduire à un régime dans lequel *c'est le Premier ministre qui sera choisi par le peuple* : le sondage publié par *Paris-Match* paraît indiquer que les prochaines élections législatives conduiront à un duel François Mitterrand (et le PS), Jacques Chirac (et le RPR), tandis que les autres formations politiques de gauche (Parti communiste et Radicaux de gauche) ou de droite (Républicains indépendants, centristes, actuellement majoritaires) ne joueront qu'un rôle d'appoint ; de même qu'en Angleterre, en votant travailliste (ou conservateur) l'électeur choisit comme Premier ministre le chef de ce parti, les Français auront donc choisi — indirectement il est vrai — eux aussi le Premier ministre ; désigné en fait par le peuple, sa nomination par un Président de la République (dont le parti aura d'ailleurs par hypothèse été battu) apparaîtra comme une simple formalité ; cette investiture populaire aura nécessairement pour effet de transférer au Premier ministre la réalité du pouvoir.

Le Premier ministre se trouvera donc un peu dans la même situation que celle qu'a connue le général de Gaulle en 1958 : ce dernier avait en effet considéré que le peuple français l'avait *indirectement* investi par le référendum du 28 septembre 1958 et pour lui son élection — par ce qui n'était alors qu'un collège de notables — prit l'aspect d'une simple formalité ; après avoir obtenu dans deux référendums le renouvellement de la confiance populaire, il mit le droit en accord avec le fait en faisant décider par un référendum (dont la constitutionnalité était d'ailleurs fort contestable), que le chef de l'Etat serait désormais élu au suffrage universel direct.

Dans ces conditions, le futur Premier ministre pourrait être tenté par l'opération inverse, c'est-à-dire par une réforme constitutionnelle le faisant élire au suffrage universel direct et revenant pour le Président de la République à une élection par les notables comme en 1958.

Cette solution avait été proposée, il y a plus de vingt ans, par Maurice Duverger ; elle devrait être complétée par une réforme de l'élection de l'Assemblée nationale qui, élue le même jour que le Premier ministre devrait comprendre une majorité correspondant à celle qui a élu le Premier ministre.

Ceci est très possible en s'inspirant du régime électoral allemand.

Le territoire serait divisé en circonscriptions mais il y aurait un certain nombre de sièges supplémentaires (comme en Allemagne, le chiffre peut varier de quelques unités) afin de rétablir la représentation proportionnelle au niveau national.

Il y aurait donc dans chaque bureau de vote deux urnes ; l'une pour l'élection du député de la circonscription, l'autre pour l'élection du Premier ministre.

A la suite de l'élection du Premier ministre, les sièges nationaux seraient répartis dans l'ordre de présentation et de façon telle que le parti, ou la coalition de partis soutenant l'un ou l'autre des candidats, dispose d'un nombre de sièges proportionnel aux voix recueillies par celui-ci.

La répartition de ces sièges se ferait le jour de l'élection du Premier ministre selon trois principes : en premier lieu, compte tenu des résultats obtenus dans les circonscriptions, la représentation proportionnelle serait établie entre les partis ou coalitions de partis ayant soutenu un candidat aux fonctions de Premier ministre lors du scrutin qui a vu son élection et cela en fonction des voix obtenues par chaque candidat (entre les deux tours on pourrait admettre qu'un accord de désistement permette à un parti de participer à la coalition qui soutient un candidat et de participer à la répartition des sièges ; toutefois, pour éviter le « monnayage » de certains désistements il serait bon de prévoir que ne seraient admis à cette répartition que les partis ayant soutenu un candidat qui aurait recueilli au moins 5 % des voix) ; en second lieu, entre les partis qui ont soutenu un même candidat la répartition se ferait en rétablissant la représentation proportionnelle en fonction des voix obtenues par les candidats de circonscriptions lors du premier tour de scrutin (en cas de scrutin majoritaire à deux tours) ; en troisième lieu, à l'intérieur d'un même parti la répartition se ferait en fonction des candidats non élus dans les circonscriptions mais ayant obtenu le plus fort pourcentage de voix au premier tour.

Ainsi, d'une part, le Premier ministre sera sûr de disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale et, d'autre part, chaque parti aura une représentation correspondant aux voix obtenues par ses candidats.

Au total, il y aurait ainsi à l'Assemblée nationale une majorité de députés correspondant à la majorité qui a choisi le Premier ministre, celui-ci pourrait donc disposer pendant cinq ans d'une majorité lui permettant de faire appliquer le programme en vue duquel il aura été élu.

Cette solution présente de nombreux avantages :

a) Le détenteur de la réalité du pouvoir aurait, comme dans une monarchie, quelqu'un au-dessus de lui ; il risquerait alors beaucoup moins de se laisser entraîner par un trop grand attachement au pouvoir, par l'égarement que donne la magistrature suprême jointe à la détention de tous les leviers de commande, par l'isolement qui menace toujours celui qui occupe une telle fonction ou simplement par la maladie ; des événements récents, en France comme aux Etats-Unis, révèlent la réalité de ce genre de péril.

Un exemple tiré de l'expérience de la IV^e^ République montre les avantages d'un tel système : le chef de gouvernement avait la disposition des fonds secrets, mais chaque mois il devait rendre compte de leur utilisation au chef de l'Etat en montrant les reçus ; certes celui-ci ne vérifiait pas mais la simple possibilité d'un tel contrôle suffisait à empêcher le chef du gouvernement d'utiliser, en masse considérable, les fonds secrets en faveur de son seul parti.

b) Les risques de conflit dans l'Etat seraient considérablement réduits, comme en Angleterre ou en Allemagne fédérale ; le Premier ministre dispose à l'Assemblée nationale d'une majorité qui devrait normalement lui rester fidèle pendant les cinq années de mandat ; le Président de la République élu par les notables n'a pas l'audience populaire nécessaire pour s'opposer à un Premier ministre appuyé par une majorité parlementaire, tous deux provenant du suffrage universel direct.

c) Le gouvernement dispose de toute la durée de la législature (en principe cinq ans) pour appliquer un programme qui aura été, par hypothèse, approuvé par le verdict populaire.

Certes en cours de mandat une crise peut surgir, la majorité peut éclater mais, dans ce cas, si le Premier ministre ne peut plus disposer d'une majorité à l'Assemblée nationale, la dissolution de celle-ci s'impose ; elle entraîne la réélection simultanée du Premier ministre et de l'Assemblée ; or, cette réélection dans les conditions précitées dégage nécessairement une nouvelle majorité.

Il est bien évident que cette convergence entre l'Assemblée nationale et le Premier ministre (convergence qui se constate aujourd'hui dans la plupart des régimes parlementaires) donne au Premier ministre une autorité considérable. C'est pourquoi des contrepoids sont indispensables.

Gilles MASSON. — L'élection du Premier ministre et non du Président de la République au suffrage universel ne serait pas en soi un progrès démocratique. C'est considérer qu'il faut que le chef de l'Exécutif, Président ou Premier ministre, émane personnellement du suffrage universel, donc contre l'Assemblée nationale. C'est cela qui est contestable. L'élection du Président n'a été jusqu'ici qu'un alibi pour renforcer l'autoritarisme du pouvoir et accroître son irresponsabilité. La même tendance dangereuse pour l'indépendance nationale se dessine avec l'élection du Parlement européen. Il ne s'agit pas de contester le suffrage universel, qui est essentiel, mais de voir que le type d'élection le plus démocratique peut aussi être utilisé dans un sens plébiscitaire contre le peuple.

Que le Premier ministre soit issu des partis de la majorité élue à la proportionnelle doit suffire à assurer la continuité de son action tout en évitant le pouvoir personnel. Le gouvernement doit disposer des moyens de conduire sa politique et en être responsable devant l'Assemblée nationale.

Il faut assurer la stabilité des institutions. Les Français ne veulent plus connaître les errements et les médiocrités de la III^e^ et de la IV^e^ République. Ces changements fréquents de gouvernement correspondaient à une étape différente du capitalisme. Aujourd'hui le capitalisme monopoliste d'Etat impose un pouvoir unique, coupé du peuple et qui n'est donc que formellement stable. La seule stabilité concevable ne peut être fondée que sur la démocratie, la confiance de la grande majorité de la population dans la majorité parlementaire et le gouvernement qui en émane. Cette union doit s'appuyer sur un contrat clair, un programme commun. Toute autre solution substitue au combat pour l'union des techniques qui éloignent de la compréhension des problèmes.

3. *SIMULTANÉITÉ DES MANDATS ET REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE ?*

Une formule moins ambitieuse consisterait à réduire les risques d'affrontements entre le Président et l'Assemblée.

— *Faut-il rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel, voire instaurer la simultanéité des élections ?*

— *L'adoption d'un mode de scrutin proportionnel est-elle souhaitable ?*

Jean-Claude COLLIARD. — Rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel est certainement une bonne chose : la France est parmi les pays qui connaissent le mandat le plus long pour l'Assemblée législative et surtout celui dans lequel le titulaire réel du pouvoir exécutif est investi pour la plus longue durée. Tous les principaux acteurs de la vie politique ont proclamé leur souhait de voir le mandat présidentiel réduit à cinq ans. Il n'y a donc aucune raison, au moins avouable, de retarder une réforme sur laquelle un large consensus doit pouvoir être trouvé. Que le peuple soit amené à juger ceux qui le représentent ou le gouvernent le plus souvent possible est fort souhaitable et, à cet égard, cinq ans constituent déjà un délai assez long. Ceci dit on ne peut être que beaucoup plus sceptique sur la simultanéité des élections : c'est possible en théorie mais cela suppose une dissolution automatique en cas de décès ou démission du Président comme une démission automatique de sa part en cas de dissolution ; sans cela en effet tout accident de parcours fait perdre la simultanéité ; mais avec cela on transforme tout accident de ce genre en crise majeure. Et surtout pourquoi cette simultanéité ? Pour être sûr d'avoir la même majorité dans les deux élections ? Certes on augmente ainsi les chances mais sans aucune certitude : rien n'interdit de penser qu'un certain nombre d'électeurs vote différemment et en cas de deux coalitions bord à bord, avec près de 50 % chacune, cela peut suffire à créer la contradiction. De plus si 50 % de voix suffisent à un Président pour être élu, rien ne garantit qu'avec ces mêmes 50 % ceux qui le soutiennent obtiennent une majorité parlementaire. Il faudrait, pour en avoir la certitude, un système électoral d'une rigueur absolue.

En tout état de cause, dans la situation actuelle de la France, le scrutin proportionnel paraît envisageable. Le principal reproche qui lui est fait est d'empêcher la formation de majorités : or la bipolarisation actuelle, que le scrutin présidentiel suffirait probablement à maintenir, lui enlève cet inconvénient. Ne demeure en ce cas que l'avantage essentiel de la justice électorale ; ceci dit si l'autre élément de bipolarisation, l'élection présidentielle, cède lui aussi, il y a lieu de craindre que les partis se divisent à nouveau et que par là l'instabilité ministérielle se trouve réintroduite. C'est dire que le choix d'un système électoral est moins une affaire de grands principes, toujours quelque peu intéressés, que de conjoncture.

Jacques FAUVET — Rapprocher la durée des mandats parlementaire et présidentiel ou instaurer la simultanéité des élections implique évidemment la suppression du droit de dissolution ou bien alors il faudrait que le Président donne sa démission le jour même où l'Assemblée serait dissoute. Le vide politique ainsi créé serait d'autant plus redoutable que, par hypothèse, cette double décision serait la conséquence d'une crise grave. En outre, la simultanéité des élections, étant donné la différence tant de la nature des fonctions que du mode de scrutin, n'implique nullement que le pays choisirait un Président et une majorité de la même tendance.

L'adoption de la représentation proportionnelle est souhaitable et en tout cas moins dangereuse dans la mesure où le chef réel de l'Exécutif est élu au suffrage universel. Elle est souhaitable puisqu'elle donne une image plus authentique du pays et qu'elle peut offrir d'autre part des majorités alternatives. Elle est moins dangereuse dans la mesure où le pouvoir de décision n'appartient pas à l'Assemblée mais au Président de la République élu au suffrage universel.

Jean FOYER. — Le rapprochement de la durée des mandats ne serait pas une mesure heureuse. Le Président incarne mieux et garantit mieux la continuité de l'Etat lorsque son mandat s'étend sur deux législatures. La simultanéité des élections du Président et de l'Assemblée n'est pas une garantie de « monocolorisme ». Les Etats-Unis l'ont démontré à plusieurs reprises.

Quant au scrutin proportionnel, je ne vois pas bien en quelle mesure il répondrait à votre question. Parce que l'Assemblée nécessairement divisée opposerait plus difficilement un front uni au Président ?

Grande erreur, les assemblées élues à la représentation proportionnelle sont incapables de s'unir pour construire, mais tout à fait capables de le faire pour détruire. Toute l'histoire de la IVe République en est la preuve.

Benoît JEANNEAU. — Je ne crois pas qu'on puisse, par des moyens institutionnels, supprimer les risques de divergence entre le chef de l'Etat et le Parlement dès lors qu'ils sont tous deux élus au suffrage universel.

Aucun système de simultanéité, aussi bien réglé soit-il, n'éliminera complètement l'éventualité d'un décalage entre la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. L'expérience des Etats-Unis est là pour en témoigner.

C'est pourquoi il me paraît vain de chercher à obtenir artificiellement du régime présidentiel une concordance entre les pouvoirs qui n'cst pas dans sa nature. Si la France ne peut vraiment pas concevoir et ressent comme une faute contre l'esprit tout essai de collaboration entre un Exécutif et un Parlement dont les orientations se sont séparées, elle ferait mieux de revenir au régime parlementaire. Mais si elle tient à conserver l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel il faut alors qu'elle accepte et qu'elle assume le risque d'une tension entre les pouvoirs.

Ce qui ne signifie pas qu'on doive se détourner des aménagements susceptibles de réduire les occasions de conflits et de ce point de vue un alignement de la durée du mandat présidentiel sur celle du mandat parlementaire, voire une meilleure synchronisation entre élections présidentielles et législatives, ne sont pas à dédaigner.

Mais c'est surtout à créer les conditions d'une certaine coopération entre les pouvoirs en cas de renversement de la majorité parlementaire qu'il faut s'employer. Et l'adoption de la représentation proportionnelle nous paraît le moyen le plus approprié pour y parvenir.

La seule manière, en effet, d'éviter que les oscillations de l'opinion publique ne débouchent sur un affrontement inextricable entre le chef de l'Etat et le Parlement consiste à assouplir les rapports entre les différentes formations politiques. Or le scrutin majoritaire à deux

tours appliqué pour les élections législatives ne fait que renforcer le clivage né de la compétition présidentielle et empêche le chef de l'Etat de se dégager suffisamment du camp qui l'a porté au pouvoir.

En rendant les partis plus indépendants les uns des autres, la représentation proportionnelle briserait ce processus, atténuerait la coupure des blocs en présence et finirait par modifier l'enjeu lui-même des élections législatives. Et c'est dans ce contexte transformé que le Président pourrait alors, en s'appuyant plus fréquemment sur des majorités alternatives, se préparer aux évolutions du corps électoral et sans renoncer à toute influence trouver, le moment venu, un terrain d'entente avec une opposition moins monolithique.

Si l'on ajoute à cela qu'en régime présidentialiste l'instabilité ministérielle ne constitue plus le danger majeur et qu'il devient urgent, après bientôt vingt ans d'un recrutement arrondissementier, d'arracher les députés à la gestion de leurs circonscriptions pour les ramener à leur rôle de législateurs, le moment nous paraît venu, dans l'intérêt du Parlement comme de la fonction présidentielle, de retourner à la représentation proportionnelle.

Au reste M. Valéry Giscard d'Estaing ne se débattrait pas aujourd'hui dans l'impasse que l'on sait s'il avait, conformément à son programme, fait modifier le système électoral au lendemain de son accession à l'Elysée et au besoin grâce aux votes d'une partie de l'opposition. Car il serait placé ainsi en position de durer en même temps qu'il aurait assuré l'avenir des institutions.

François Luchaire. — Ramener à cinq ans la durée du mandat du Président de la République, le faire élire en même temps que l'Assemblée nationale et utiliser le référendum en cas de conflits ne constituent pas non plus une bonne solution :

a) Ses protagonistes espèrent que le Président de la République jouant le rôle de « locomotive », la majorité présidentielle et la majorité parlementaire seraient identiques ; rien n'est moins certain : le peuple français peut être séduit par un homme et en même temps par un programme différents ; bien des électeurs peuvent vouloir compenser leur vote en faveur de l'un par un vote en faveur de l'autre ; enfin le report des voix ne s'effectue pas de la même manière dans une élection présidentielle et dans une élection législative, chacun sait par exemple qu'un candidat socialiste a pu faire le plein des voix de gauche et certaines voix du centre tandis que

dans une circonscription le candidat communiste à l'Assemblée nationale, lorsqu'il arrive en tête au premier tour, n'obtient pas le même succès.

b) En cas de divergence, donc très possible entre un Président et une Assemblée élus le même jour, comment interpréter la volonté populaire et savoir quelle est la politique voulue par le suffrage universel ?

Gilles MASSON. — Le rôle actuel du Président est antidémocratique. Il outrepasse ses pouvoirs constitutionnels. Pour qu'il n'y ait pas d'affrontement avec l'Assemblée, la fonction du Président doit être strictement celle d'un arbitre, sans qu'il puisse s'opposer à la réalisation du contrat de législature. Il faut mettre un terme à l'exercice du pouvoir personnel. Cette réforme fondamentale peut être complétée par le rapprochement de la durée des mandats parlementaire et présidentiel. C'est souhaitable mais non la simultanéité, car les deux élections législative et présidentielle sont très différentes et la simultanéité pourrait être source de confusion.

Infiniment importante pour la démocratie serait l'instauration d'un scrutin proportionnel pour toutes les élections. Le scrutin uninominal actuel multiplie les injustices au niveau du découpage des circonscriptions, de la pondération différente des voix des électeurs, de la représentation déformée des courants politiques. Un député communiste ou réformateur représente près de trois fois plus de suffrages qu'un député RI ou RPR. Les assemblées sont les images déformées de la réalité nationale.

La proportionnelle intégrale, sans prime majoritaire, garantit au contraire la liberté de choix des électeurs, fonde le débat sur des programmes politiques et non des conflits de personnalités. Elle assure la représentation équitable des courants politiques dans les assemblées. Chaque suffrage sert effectivement à élire un député. Chaque élu représente le même nombre de voix que n'importe quel autre. La proportionnelle constitue une garantie à l'égard des minorités. Elle permet sans trucage de dégager une majorité stable représentant vraiment la volonté populaire.

4. *RÉFÉRENDUM D'ARBITRAGE OU DISSOLUTION-DÉMISSION ?*

Pour une autre conception, l'intervention du peuple devrait être imposée au Président comme à l'Assemblée.

— Que penseriez-vous d'un référendum d'arbitrage ?

— Préféreriez-vous le retour simultané du Président et des députés devant les électeurs ?

Jean-Claude COLLIARD. — C'est une conception évidemment tentante sur le plan des principes mais dont la solution paraît difficile à mettre en œuvre.

Tout d'abord le référendum d'arbitrage, s'il vise à demander au peuple de décider dès qu'il y a conflit entre le Président et la majorité parlementaire, risque de se révéler d'un emploi par trop fréquent. Peut-être alors la bonne solution est-elle de demander au peuple de trancher, sitôt le blocage constaté, une fois pour toutes en lui posant la question suivante : « Souhaitez-vous que jusqu'à la fin du mandat (présidentiel ou parlementaire, suivant l'élection la plus ancienne) ce soit le Président de la République que vous avez désigné ou le Premier ministre issu de la majorité parlementaire que vous avez élue qui détermine et conduise la politique de la nation ? »

Le retour simultané du Président et des députés devant les électeurs est envisageable en théorie : on retombe sur les incertitudes de la simultanéité évoquées plus haut, et il n'est pas forcé qu'en sorte une solution claire. Si l'on veut aller dans cette voie peut-être faut-il regarder du côté de l'Autriche et de l'Islande qui toutes deux pratiquent aussi l'élection au suffrage universel du Président de la République. L'article 11 de la Constitution islandaise et l'article 60 de la Constitution autrichienne prévoient une possibilité de révocation du Président de la République à la suite d'un référendum organisé à la demande d'une majorité qualifiée du Parlement. Si le référendum est positif le Président est remplacé, mais s'il est négatif l'Assemblée qui s'est opposée à lui est automatiquement dissoute.

Donc en principe le conflit est tranché, encore évidemment que le peuple puisse ne pas se prononcer de la même manière au référendum et à l'élection consécutive. Ceci dit il faut remarquer que les Présidents islandais et autrichien ayant un rôle fort effacé la procédure n'a jamais joué et reste largement théorique.

Jacques FAUVET. — Le référendum doit rester, en toute hypothèse, une procédure exceptionnelle. La démocratie consiste à consulter le pays dans des conditions qui garantissent la liberté des choix et à des dates régulières. Une fois que le peuple a délégué sa souveraineté soit à un Président, soit à un parti, soit à une majorité, il doit la laisser gouverner en toute liberté d'esprit sans que le peuple soit sans cesse interrogé sous forme de sondages, d'élections incessantes ou de référendums.

Un gouvernement doit gouverner en fonction de l'idée qu'il se fait du bien commun et qu'il a en principe fait approuver par le peuple. Son mandat achevé — et il doit être de la plus courte durée possible — le peuple doit librement confirmer ou non la confiance qu'il lui a faite.

Jean FOYER. — C'est effectivement le recours au peuple qui est la seule issue du conflit. Il faut retourner devant le suffrage universel et s'incliner devant la décision.

Et c'est bien ce que le constituant de 1958 a pensé. L'inspiration de l'article 11 est certaine. Mais le domaine d'application trop étroit. On a voulu en faire un référendum d'arbitrage. L'inconvénient est la lourdeur et le coût du référendum. Il est aussi que le Président mis en minorité perd son crédit beaucoup plus que les Assemblées. Le procédé n'est pas nécessairement efficace.

Quant au retour simultané du Président et des députés devant les électeurs, la question a été évoquée plus haut. Que se passera-t-il si le Président et la majorité de l'Assemblée sont l'un et l'autre réélus ? N'est-il pas dangereux en période de crise de mettre fin aux pouvoirs du Président ?

Benoît JEANNEAU. — Tout procédé quel qu'il soit consistant à imposer l'arbitrage du peuple aux deux pouvoirs en conflit nous paraît à la fois inadéquat et dangereux.

— D'abord en raison de l'automatisme du système.

A partir de quel degré de tension ou de quel écart de sièges entre la majorité et l'opposition le mécanisme se déclencherait-il ? Aucune réglementation ne semble en mesure de prévoir la variété des situations qui pourraient alors se présenter et il serait fâcheux que la rigidité des textes oblige à faire trancher prématurément un conflit que le temps aurait peut-être atténué. Une période probatoire s'imposerait dans ces conditions. Mais de quelle durée et à quel signe reconnaître son échec ? A la première ou à la seconde crise ministérielle ? Autant de questions qui donnent la mesure des difficultés de mise en œuvre d'une pareille procédure.

— Au surplus le recours à l'arbitrage populaire provoque tout un engrenage de consultations particulièrement traumatisantes.

C'est ainsi qu'en cas de référendum d'arbitrage il faut nécessairement, après la votation, organiser selon la réponse de nouvelles élections présidentielles ou législatives.

Et s'il s'agit de la révocation simultanée du Président et des députés une double consultation présidentielle et législative s'ensuit dans ce cas sans que la concordance recherchée soit absolument assurée.

Et le tout quelques semaines ou quelques mois seulement après le premier scrutin à l'origine du conflit.

La seule perspective d'un tel marathon électoral laisse rêveur.

François LUCHAIRE. — Comment le Président et l'Assemblée pourraient-ils s'entendre, puisque par hypothèse ils ont des politiques différentes ? Rien ne permet de régler leur conflit ; le recours au référendum n'arrangerait rien ; on sait en effet que lorsque le référendum engage la politique générale d'un homme ou d'un gouvernement, il permet l'addition d'oppositions différentes et il ne dégage pas de majorité positive.

Enfin, la réponse populaire repose souvent sur des motifs entièrement étrangers à la question posée.

D'ailleurs, que deviendrait la simultanéité en cas de dissolution de l'Assemblée nationale ? Faudrait-il que le Président de la République démissionne également ? Ce serait grave pour l'Etat ; mais

surtout ne voulant pas se faire « hara-kiri » le chef de l'Etat éviterait toute dissolution qui est pourtant la contrepartie nécessaire de la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

Gilles MASSON. — La souveraineté du peuple n'est pas une abstraction de commodité. Elle s'exerce en permanence. L'application du programme commun de gouvernement dépendra de la vigilance et de l'action des masses populaires. Les communistes et leurs partenaires de la gauche unie respecteront la décision des électeurs. C'est la pratique actuelle du régime qui crée les risques de crise constitutionnelle. Dès lors un référendum prétendument d'arbitrage serait seulement arbitraire. Si les élections législatives dégagent une majorité pour la gauche unie, le Président doit s'incliner devant le verdict du suffrage universel qui l'aura ainsi désavoué, et laisser un gouvernement de gauche et sa majorité mettre en œuvre le programme commun. Provoquer un référendum ne serait nullement un arbitrage mais la tentative provocatrice de remettre en cause, par un plébiscite, la volonté du peuple.

Supposer que le Président puisse dissoudre l'Assemblée et se représenter lui-même devant les électeurs est une hypothèse d'école. La grande bourgeoisie est par nature trop allergique à la démocratie pour prendre jamais un tel risque historique. De plus, le Président n'a pas le droit de dissoudre une Assemblée qui vient d'être élue, s'il n'est pas d'accord avec la nouvelle majorité parlementaire. En cas de désaccord, il doit jouer le jeu démocratique des institutions ou démissionner. La dissolution n'est envisageable que dans l'hypothèse d'un conflit entre le gouvernement et sa majorité, à la suite du vote d'une motion de censure, c'est-à-dire d'une crise marquant la rupture du contrat de législature. Dans ce cas, le peuple serait appelé à trancher le différend par de nouvelles élections.

CONCLUSION

Jean-Claude COLLIARD. — Mais ce serait tomber dans les illusions des tenants du parlementarisme rationalisé que de croire qu'un aménagement institutionnel, aussi raffiné soit-il, puisse résoudre un problème politique de fond. A partir du moment où il y a deux expressions différentes de la volonté populaire et deux coalitions de force équivalente, je doute qu'il y ait au risque de conflit une solution purement constitutionnelle.

Jacques FAUVET. — Pour conclure, l'alternance peut être assurée dans les moins mauvaises conditions possibles, soit par un régime présidentiel, à condition que le mandat du Président soit de quatre ou cinq ans, que la décentralisation au profit d'un petit nombre de grandes régions le décharge de nombreux pouvoirs et qu'une Cour constitutionnelle soit juge de la constitutionnalité des actes du Président de la République.

Si l'on ne veut pas recourir à cette solution, mieux vaut laisser le régime actuel évoluer en fait, en particulier vers un régime parlementaire amélioré où le gouvernement n'abuserait pas des droits que lui donne la Constitution et où il définirait et conduirait vraiment la politique de la nation. Si l'on ne veut pas s'embarrasser d'une réforme institutionnelle *a priori*, mieux vaudrait laisser le régime évoluer en fait dans ce sens-là et le consacrer le moment venu en droit.

Jean FOYER. — Vous écrivez dans votre questionnaire : « L'alternance se traduisant par le changement régulier des gouvernants à l'issue d'élections générales pose à la Ve République des problèmes bien connus. »

Que voulez-vous dire par là ?

Votre pensée est-elle que la Ve République n'aurait pas connu de changements suffisants à votre gré, à l'issue d'élections générales ? L'appréciation de la suffisance est votre affaire. Le changement dans ces occurrences était celle des électeurs. Ce sont eux qui ont refusé le changement, et c'est bien qu'il leur eût proposé le changement qu'ils ont élu l'actuel Président de la République.

Il y a, me semble-t-il, une tonalité remarquable dans votre questionnaire : l'alternance définie par le changement serait un bien en soi, un idéal désirable. Est-ce si sûr ? De grands pays ont connu les plus grandes heures de leur histoire dans la continuité. Durant combien de décennies, le prince de Bismarck a-t-il gouverné l'Allemagne ? La IIIe République a-t-elle vraiment connu l'alternance entre 1876 et 1920 ? Le peuple anglais a-t-il été si heureusement inspiré lorsqu'il a remplacé Churchill par Attlee ?

Le véritable problème n'est probablement pas celui de l'alternance. Ce qui importe c'est le renouvellement progressif des têtes plutôt que le changement des politiques... qui, dans la vérité, ne changent guère et ne peuvent guère changer sans nier la nature des choses.

François LUCHAIRE. — La séparation des pouvoirs ne peut aujourd'hui avoir la même signification qu'hier : le Parlement n'est plus une Assemblée totalement séparée du gouvernement et détenant le monopole des actes généraux ; de son côté, le gouvernement doit être assuré d'une majorité parlementaire, du vote des textes (au moins dans leurs grandes lignes) et des crédits dont il a besoin pour appliquer un programme ratifié par le peuple ; il a aussi besoin d'un large pouvoir réglementaire.

Les contrepoids nécessaires à la liberté peuvent donc être recherchés ailleurs que dans une séparation entre la fonction législative et la fonction exécutive. En bref, dans un renforcement des pouvoirs de contrôle du Parlement ainsi que de l'indépendance et des compétences du troisième pouvoir, c'est-à-dire la justice (le parquet ne doit plus dépendre du gouvernement) ; dans l'élaboration de statuts de la presse écrite et parlée et la consécration des droits de l'opposition.

L'alternance au pouvoir ne peut être examinée isolément. Il faut que ce pouvoir puisse s'exercer et que l'autorité de l'Etat soit admise ; or, il ne peut en être ainsi que dans la mesure où sont respectées les libertés de chaque citoyen et la volonté de toute la nation.

Gilles MASSON. — Les quatre questions posées s'appuyent peut-être sur une conception trop rigide de la séparation des pouvoirs, l'isolement de l'Exécutif à l'égard de l'Assemblée nationale qui, le régime actuel le confirme, n'est nullement la garantie d'un gouver-

nement stable réalisant une politique conforme aux intérêts de la population. C'est au contraire la collaboration des pouvoirs qui doit être développée. Des artieles constitutionnels seraient bien insuffisants à en assurer la continuité, qui ne peut s'appuyer que sur la confiance active des travailleurs et du peuple. L'objectif d'une réforme des institutions, c'est de contribuer au développement sans précédent de la démocratie politique et économique et des libertés. Le dernier mot doit toujours revenir au peuple et l'alternance n'est pas une affaire de gouvernants, mais un choix populaire responsable.