

## *La V<sup>e</sup> République : primauté présidentielle ou fait majoritaire ?*

M. Maurice DUVERGER. — La lecture effective de la Constitution, celle qui s'applique dans un pays donné, à un moment donné, c'est celle que les forces politiques permettent de faire, à l'exclusion de toute autre. Je n'en voudrais qu'un exemple qui concerne les pouvoirs du Président. Il a été dit que le Président Valéry Giscard d'Estaing faisait une lecture de la Constitution qui tendait à lui donner la détermination de la politique gouvernementale, laissant au gouvernement la politique quotidienne. C'est vrai mais comment cela a-t-il fonctionné dans la pratique ? Pendant le premier ministère du septennat, il y a eu, effectivement, la lecture la plus présidentialisée qui soit. On a mis en valeur l'encadrement très strict que le Président impose à l'action du Premier ministre durant cette période, au moyen de programmes de gouvernement, conseils interministériels, etc. Depuis août 1976, il n'y a plus aucun encadrement, plus aucun programme donné, presque plus de conseils interministériels : à partir de ce moment-là, une autre « lecture » de la Constitution s'est imposée par la force des choses.

Même question en ce qui concerne le Premier Ministre, chef de la majorité : le Premier Ministre ne peut être le chef de la majorité que s'il est reconnu comme tel et seul l'état des forces politiques peut permettre cette reconnaissance.

Au total il est certes très intéressant que les juristes dégagent les lectures plurielles de la Constitution, qu'ils indiquent comment on peut la lire, c'est leur rôle. Mais la question capitale est celle de savoir quelles sont les conditions qui permettent telle lecture plutôt que telle autre.

François LUCHAIRE. — Je ne crois pas que la Constitution de 1958 ait fait du chef de l'Etat la clef de voûte des institutions. Cette clef de voûte se trouve en réalité dans le suffrage universel. Parce que, comme l'a dit M. Chaudet, la responsabilité du Président de la République s'exprime devant le peuple, c'est celui-ci qui est la clef de voûte des institutions.

La situation qui peut alors se présenter est moins celle, qu'on envisage couramment, d'une opposition entre le Président et l'Assemblée, mais plutôt celle d'une opposition, autrement grave, entre le Président et le

suffrage universel. Dans le cas d'une opposition Président-Parlement il existe des mécanismes de contacts institués entre les deux et qui permettent un filtrage du conflit ; d'autre part, il reste un arbitre : le suffrage universel. Dans le cas d'un conflit direct entre le Président et le suffrage universel, il n'y a plus cet élément de filtrage et de composition que constitue le Parlement et il n'y a plus non plus d'arbitre. On peut alors tout imaginer et craindre notamment que le conflit ne se déplace dans les entreprises et dans la rue.

Il y a effectivement aujourd'hui une lecture qui n'est pas celle du général de Gaulle ; je crains que cette nouvelle lecture ne soit assez dangereuse.

#### LÉGALITÉ ET LÉGITIMITÉ

Jean GICQUEL. — A propos du caractère légitime ou non de la IV<sup>e</sup> République opposée à la V<sup>e</sup>, j'ai le sentiment que, au moins en ce qui concerne les origines, la situation des deux Républiques est inverse de celle qu'a expliquée J. Charlot. Il ne faut pas oublier que les institutions de la IV<sup>e</sup> République sont nées d'un référendum alors que la V<sup>e</sup> République est née d'un coup d'Etat perpétré à Alger le 13 mai 1958. Certes, le coup d'Etat a été purgé par l'adhésion populaire. Certes, la IV<sup>e</sup> République a été peu à peu frappée d'illégitimité, je songe notamment aux élections de 1951 où près



10 novembre 1970 – Dessin de Jacques FAIZANT à la mort du général de Gaulle

d'un électeur sur deux a apporté son suffrage à des partis dont le programme consistait pour l'essentiel à ruiner les institutions en place. Il n'en demeure pas moins qu'il y a eu en 1958 rupture de la légalité républicaine. Opposer, au moins au départ, la IV<sup>e</sup> et la V<sup>e</sup> République en disant que la première n'était pas légitime alors que la seconde l'était, me semble un peu excessif.

Jean CHARLOT. — Je distinguerai entre légalité et légitimité. La légalité de la IV<sup>e</sup> République n'est pas discutable alors que sa légitimité l'est. Au contraire, si la légalité de la V<sup>e</sup> République est discutable sa légitimité ne l'est pas. Légale au départ, la IV<sup>e</sup> République a été frappée d'illégitimité, alors que plus ou moins légale au départ, la V<sup>e</sup> République s'est forgée une très forte légitimité. Finalement, le politiste que je suis tend à dire que la légitimité pèse plus lourd que la légalité.

#### LA PRÉCARITÉ DU RÉGIME

Olivier DUHAMEL. — L'accord semble aujourd'hui s'être fait sur le caractère non-conjoncturel de la V<sup>e</sup> République, qui n'est pas la parenthèse que l'on croyait. Pourtant M. Charlot donne l'impression que ce régime pourrait être dans le fond plus conjoncturel qu'on ne le pensait. C'est évidemment un peu paradoxal. Il explique que la V<sup>e</sup> République est le premier régime légitime, car elle repose sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Il cherche ensuite les novations, les plus irréversibles et les plus aléatoires, apportées par la V<sup>e</sup> République. Parmi ces dernières, il classe la suprématie du Président de la République sur le Premier ministre. Comment peut-on d'une part constater que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct est source principale de légitimité et remarquer d'autre part que la suprématie de ce dernier est aléatoire sans en déduire que le régime est entaché d'une précarité permanente. De la même façon, Pierre Avril explique que les deux éléments novateurs fondamentaux du régime sont le rôle présidentiel et le phénomène majoritaire. Or, beaucoup s'accordent, semble-t-il, pour dire que le rôle du Président de la République depuis 1976 disparaît dans sa novation fondamentale et beaucoup aussi se demandent si le fait majoritaire n'est pas en crise. Les arguments développés pour montrer l'irréversibilité du régime ne démontrent-ils pas plutôt sa précarité ?

Jean CHARLOT. — M. Duhamel n'a pas fait la même lecture de mon texte que moi. Quand j'ai dit que l'élection du Président de la République était légitime, je voulais dire que, si l'on fait l'inventaire de tout ce qui compose le régime, cette novation-là est passée dans le consensus, alors que d'autres, comme le référendum, n'y sont pas passés et que certains héritages

des régimes antérieurs, tels que l'élection au suffrage universel des députés, y sont restés. Quand j'ai fait l'analyse de la légitimité de la V<sup>e</sup> République, je l'ai axée autour de trois thèmes n'ayant rien à voir avec l'élection du Président de la République qui n'est qu'une modalité parmi d'autres, même si elle a de l'importance. Je l'ai axée autour de l'introduction dans le régime, d'abord de la stabilité qui remplace l'instabilité antérieure, ensuite de l'autorité de l'Exécutif qui s'oppose à la faiblesse des Exécutifs passés, et enfin d'une responsabilité nette, c'est-à-dire d'une identification claire de la majorité par rapport à l'opposition et de l'opposition par rapport à la majorité sans le flou artistique qu'avaient connu les régimes précédents. Voilà sur quoi est fondé, à mon sens, la légitimité de la V<sup>e</sup> République.

Jean-Claude COLLIARD. — La primauté du Président de la République sur le Premier ministre est, pour moi, l'élément le plus déterminant dans le système politique de la V<sup>e</sup> République et celui qui la différencie de tous les autres régimes. C'est le seul cas dans tous les régimes d'origine ou de pratique parlementaire où l'on trouve cette situation. C'est donc bien ce qui fonde l'originalité du système. Si en même temps ce système est précaire, c'est-à-dire qu'il peut passer du jour au lendemain, où est la modernisation ?

Jean CHARLOT. — La mutation fondamentale par rapport aux Républiques antérieures n'est pas la mutation présidentielle qui confère au Président la primauté sur le Premier ministre, mais le fait que la Constitution donne une tête, quelle qu'elle soit, à l'Etat, qu'elle crée une « monarchie républicaine » dans le cadre de laquelle le « monarque » peut changer et, en l'occurrence peut être, soit le Président, soit le Premier ministre. La V<sup>e</sup> République établit un Exécutif prépondérant fondé sur l'appui populaire, fondé sur la légitimation par le peuple. Certes, si demain le Président n'était plus à la tête de l'Exécutif, cela provoquerait un changement important qui conduirait à une V<sup>e</sup> République *bis*, mais ce serait toujours la V<sup>e</sup> République face à la III<sup>e</sup> et à la IV<sup>e</sup>.

Maurice DUVERGER. — Sur ce point, je suis en désaccord avec J. Charlot. Je crains que le système de la V<sup>e</sup> République, tout comme les autres systèmes du même genre, ne garantisse absolument pas l'existence d'une « monarchie républicaine ». Si le Président était très puissant jusqu'en 1976, c'est parce qu'il était le chef de la majorité. Si demain il existait une majorité très unie contre le Président, le Premier ministre deviendrait, bien sûr, le chef. Mais, si le mécanisme majoritaire et bipolarisé disparaît, on peut très bien avoir un système comme celui de la Finlande où il existe une dyarchie, où personne n'est le seul chef parce qu'il n'y a pas de majorité parlementaire pour soutenir le Président ou le Premier ministre.

## LE FAIT MAJORITAIRE EN QUESTION

Alain LANCELOT. — Je ne suis pas non plus tout à fait d'accord avec J. Charlot. On ne peut pas avoir une monarchie républicaine dirigée, selon les événements, soit par un Président élu au suffrage universel, soit par un Premier ministre : cela n'est pas inscrit dans la logique de notre système institutionnel, sauf si l'on considère que ce dernier crée un fait majoritaire qui garantit lors des élections parlementaires, et de manière irréversible, l'existence d'une majorité nette. Or il me semble que le phénomène majoritaire, s'il est fondamental, est dans une certaine mesure contingent ; il n'était pas voulu par le général de Gaulle lorsqu'il institua l'élection du Président de la République au suffrage universel. Il est exact qu'une mutation majoritaire a marqué l'histoire politique française de 1962 à 1974 et que l'on a alors assisté à une marche vers la bipolarisation. Mais cela ne veut pas dire que nous soyons condamnés à toujours connaître ce mouvement qui n'est pas dans la logique absolue du système. On peut fort bien imaginer à l'avenir une garantie majoritaire dans la seule élection du Président de la République (pourvu que ce dernier ne soit pas élu pour sept ans, mais pour un temps plus limité, afin de garder une puissance politique), et un Parlement sans cette garantie, qu'il soit élu au scrutin majoritaire, ou, je crois que ce serait meilleur, à un autre scrutin. Le passé a été marqué par une mutation majoritaire, mais notre système, vu comme un système majoritaire, n'est pas le système de la V<sup>e</sup> République, ni dans l'avenir, ni sans doute dans la totalité de la période 1958-1977. On voit au contraire apparaître les mutations et les blocages que peut introduire un tel système ainsi que les frustrations au niveau de l'électorat.

Jean-Luc PARODI. — Il y a toujours frustration. Le problème est de savoir si nous connaissons une plus ou moins grande frustration que d'autres types de systèmes politiques. J. Charlot le montre très bien ; on constate la disparition de l'opacité, du flou des responsabilités qui caractérisait un peu aux yeux de l'opinion la III<sup>e</sup> et la IV<sup>e</sup> République ; nous en avons des signes à travers tous les sondages depuis 1945. Certes, il y a frustration, on s'en rend compte quand la possibilité de panacher est offerte aux électeurs, quoique cela ne concerne qu'une minorité, la majorité qui ne panache pas étant justement très contente de ne pas avoir à le faire. On peut alors, selon ses préférences mettre l'accent sur les 10 % qui panachent ou sur les 90 % qui ne panachent pas. Il n'en reste pas moins que si l'on cherche des « indicateurs » de frustrations, comparativement à d'autres systèmes, la frustration issue du nôtre paraît moindre.

Il y a un désir d'union ? Mais c'est vrai dans tous les régimes démocratiques et, curieusement, aucun de ces régimes démocratiques ne connaît l'union, parce que la démocratie est le règne de la majorité et que, en règle

générale, les régimes démocratiques trouvent qu'il est plus rentable d'avoir une majorité et une force qui s'appelle la minorité, mieux encore l'opposition structurée pour la remplacer, qu'un système où l'ensemble des forces se met en place pour gouverner. Ainsi le désir d'union des Français ne paraît pas différent de celui des Belges, des Suédois ou des Allemands, mais ce n'est pas ainsi que fonctionne la démocratie fondée sur le principe majoritaire.

Enfin je voudrais revenir sur la persistance ou la non-persistance du système. Si le critère principal n'est ni la primauté du Président de la République sur le Premier ministre, ni la primauté de l'Exécutif sur le Législatif, mais l'existence d'un pouvoir, peu importe lequel pour l'instant, disposant d'une majorité, et ne changeant qu'à l'occasion des élections, il ne m'a pas semblé qu'il y avait désaccord sur la permanence de ce point-là. Que l'on regarde le passé depuis 1958, ou que l'on imagine l'avenir dans l'hypothèse d'un renversement de majorité — la gauche majoritaire au Parlement, M. Giscard d'Estaing désigne François Mitterrand comme Premier ministre, quitte à dissoudre au bout d'un certain temps, surtout s'il y a de nombreuses difficultés, et à regagner, peut-être, la majorité au Parlement — nous nous plaçons toujours dans le cadre d'un Gouvernement disposant d'une majorité à l'occasion d'une élection et renvoyé sous une forme quelconque, présidentielle, législative, voire référendaire, devant les électeurs en cas de dislocation.

Olivier DUHAMEL. — J.-L. Parodi considère que la primauté de l'Exécutif implique le pouvoir majoritaire, et il pense qu'il y a accord sur ce point. Je n'en suis pas absolument certain. Il me semble, en effet, que les deux rapporteurs ont été en désaccord total là-dessus, puisque M. Charlot soutient que l'un des acquis de la Ve République est l'autorité d'un Exécutif responsable devant le peuple, quand M. Chaudet nous explique que depuis 1974 il n'est plus question de cela. Ces positions sont-elles conciliables ?

Jean-Pierre CHAUDET. — Il y a véritablement dans ce système une primauté absolue du Président de la République, quelles que soient les majorités qui se succèdent. Il pourra y avoir une parenthèse de quelques mois, mais on reviendra de façon indiscutable à cette primauté que le Président de la République tient essentiellement de son élection au suffrage universel.

Dans l'image que les Français ont de plus en plus de la vie politique, le chef de l'Etat doit avoir, à un moment donné, le plus longtemps possible, une primauté par rapport à tous les autres organes de l'Etat.

Claude LECLERCQ. — Peu importent les nuances que l'on peut apporter sur le style de gouvernement du général de Gaulle, de Georges Pompidou

ou de Giscard d'Estaing, la ligne fondamentale du système demeure la prépondérance de l'Exécutif sur le Parlement. M. Duverger parlait d'une lecture hyper-présidentialiste qu'il plaçait entre 1974 et le 25 août 1976. Cette lecture n'est-elle pas aussi licite après août 1976 qu'avant ? Je pense, par exemple, à la réflexion du Président de la République qualifiant M. Barre de « meilleur économiste de France », mais surtout à la déclaration de Valéry Giscard d'Estaing, assignant au Premier ministre un rôle précis, le redressement économique de la France. La situation n'a pas changé depuis lors, pas plus que n'a changé la double casquette de Raymond Barre Premier ministre et ministre de l'Economie et des Finances. Tout ceci semble montrer que l'affirmation présidentielle du régime est aussi claire après le 25 août 1976 qu'avant. Elle serait d'ailleurs de nature à être renforcée si l'on modifiait la loi électorale soit par combinaison des deux modes majeurs de scrutins, soit par le remplacement du scrutin majoritaire par la proportionnelle. On aurait des majorités tournantes ; alternative : le Président aurait des contacts de plus en plus fréquents avec l'opinion publique, continuant sur la lancée de ce que M. Burdeau qualifie de « plébiscite du quotidien », dîners en ville, etc. A une lecture présidentielle succéderait alors réellement une lecture hyper-présidentialiste.

#### LES DIFFICULTÉS DE LA MAJORITÉ

Maurice DUVERGER. — Les difficultés depuis 1974 viennent-elles essentiellement de la faible marge de la majorité ou du fait que le Président n'est plus le chef du principal grand parti discipliné de la majorité, mais de petites formations faibles ?

Léo HAMON. — Les deux facteurs entrent en ligne de compte pour expliquer ces difficultés. Le président de la République n'est le chef de la minorité de la majorité que parce qu'il n'a pu, dans la foulée de son élection présidentielle, dissoudre l'Assemblée et obtenir, à ce moment-là, une Assemblée dans laquelle les giscardiens auraient été majoritaires. Jacques Chirac avait tellement peur de cela qu'il est entré au Gouvernement. Or si Giscard n'a pas pu agir, c'est justement parce que sa majorité était exiguë. Il l'a d'ailleurs dit récemment dans une interview : « Comment pouvais-je dissoudre alors que j'avais été élu de justesse, étant probablement virtuellement minoritaire ? » C'est la majorité exiguë qui a perpétué l'écart entre le Président et la majorité parlementaire, de telle sorte que les électeurs socialistes et communistes ont été, depuis 1974, les sentinelles invisibles des sièges des députés UDR.

François LUCHAIRE. — Le régime établi par le général de Gaulle que je définissais comme la prééminence du dialogue entre le chef de l'Etat et le

peuple sur celui entre le Gouvernement et le Parlement, implique une proposition corollaire ; il faut que l'assise du Président de la République soit différente, et autant que possible plus large que celle de l'Assemblée nationale.

Lorsqu'on veut bien se souvenir des événements de 1968, le général de Gaulle a eu le sentiment qu'il avait perdu le pouvoir, non pas tant par la fête du mois de mai, mais sans doute par les élections qui ont suivi et qui ont marqué le triomphe de l'UDR. Il s'est dit à ce moment-là : « Mais ils n'ont plus besoin de moi. »

Si aujourd'hui on présente les élections législatives comme un troisième tour des présidentielles, ce n'est évidemment pas comme cela que de Gaulle les envisageait. Je suis de l'avis de M. Duverger quand il dit que de Gaulle et Pompidou n'auraient sans doute pas démissionné si la majorité avait perdu les élections. Ils ont toujours cherché, tous les deux personnellement, à avoir une assise plus large que celle de l'Assemblée nationale. Giscard d'Estaing aussi recherche une assise plus large, c'est la nature même de ses fonctions qui l'y oblige. S'il n'y réussissait pas, il se trouverait alors réellement dans une situation très difficile.

#### L'IMPOSSIBILITÉ D'UNE MAJORITÉ DE GAUCHE ?

Léo HAMON. — Parmi les présupposés implicites de la Ve République et notamment dans la constatation de l'impossibilité présumée de créer une majorité, n'y avait-il pas le fait que le premier parti de France d'alors, le PCF ne participe pas à l'élection utile ? L'impossibilité d'une majorité de gauche, compte tenu des rapports socialo-communistes, était un des éléments du choix de 1958 : et si c'était un phénomène moins temporaire et moins passager qu'on ne l'avait cru ? Cette question ne reposerait-elle pas beaucoup de problèmes et ne donnerait-elle pas une curieuse actualité à la vision politico-juridique, plus politique que juridique d'ailleurs, des années 1958 à 1962 ? Le retour à cette période aurait notamment pour conséquence fâcheuse de rendre impossible l'alternance.

Maurice DUVERGER. — Les positions du PCF, qui nous ramènent à la situation de 1958, vont nous obliger à remettre en cause les mécanismes électoraux actuels et à tout repenser. Je suis, depuis 1938, farouchement attaché au scrutin majoritaire qui devait, selon moi, amener la bipolarisation. Il l'a, de fait, amenée. Cela dit, vous ne pouvez pas forcer les gens à se bipolariser. Si un pôle ne joue plus, le scrutin majoritaire est un danger terrible car il aboutit au parti dominant ou à la majorité dominante. C'est l'histoire de l'Inde, toutes choses égales par ailleurs.

Léo HAMON. — Il y a dans tout ceci une vulnérabilité : c'est la conséquence de l'élection au suffrage universel du Président de la République. Dans l'hypothèse d'une majorité étroite, l'élection du Président aboutit à une dramatisation des divisions dans un pays qui ne connaît que trop de divisions. C'est cela qui constitue le point faible des institutions de 1962. On ne peut revenir sur le principe de cette élection qui est acquis. Mais alors il faut trouver des correctifs et c'est dans ce sens que l'introduction du scrutin à la proportionnelle me paraît un moyen d'apaisement pour contrer la dramatisation issue de l'élection présidentielle.

#### TROIS SCÉNARIOS POUR L'AVENIR...

Jean CHARLOT. — Il ne faut jamais oublier que nous sommes en France dans un système fondamentalement multipartite. Au-delà des contraintes institutionnelles et des alliances plus ou moins durables, plus ou moins fragiles, la réalité demeure d'un multipartisme. Il est alors bien évident que les novations de la V<sup>e</sup> République, le fait exécutif et le fait majoritaire, doivent être construites par l'institutionnel car elles ne sont pas données d'avance. Là est la force des mécanismes mis en place par la Constitution de 1958, non seulement des mécanismes électoraux mais de tous les mécanismes y compris la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, le droit de dissolution, etc.

A partir de là, je vois trois scénarios possibles pour l'avenir, et j'en écarte un quatrième. Le premier scénario est la primauté du Président de la République. Ce scénario est, à terme, celui qui me paraît le plus vraisemblable, car si la gauche reste unie et arrive au pouvoir, elle aura besoin d'un Président pour maintenir sa cohésion et gouverner. Au-delà des périodes intermédiaires, l'hypothèse la plus crédible est donc la primauté du Président de la République. Le second scénario pourrait voir le passage définitif à une primauté du Premier Ministre. Cette possibilité n'est pas à écarter. Le troisième scénario possible est l'arrivée d'un parlementarisme rationalisé. Les règles institutionnelles sont telles qu'il reste difficile de renverser le Gouvernement, même si les alliances sont inexistantes ou fragiles. Il y a donc une possibilité de jeu pour le pouvoir exécutif qui maintiendrait ainsi l'essentiel de l'acquis. Enfin, le scénario que j'écarte est celui d'un retour pur et simple à la III<sup>e</sup> ou à la IV<sup>e</sup> République, car le peuple accepterait difficilement ce retour.