RICHARD MOULIN

Election présidentielle et classification des régimes

Lorsqu'ils étudient la désignation du chef de l'Etat, les constitutionnalistes laissent souvent aux politologues le soin d'observer les phénomènes proprement électoraux, et limitent leurs recherches aux seules modalités juridiques du choix. Celles-ci ne sont pas envisagées de manière isolée, mais sont analysées dans le cadre d'une classification des régimes politiques dont elles constituent les critères traditionnels.

Les opérations de classement n'étant, après tout, qu'affaire de convention, il n'y aurait pas lieu de s'interroger sur une telle démarche, si celle-ci ne conditionnait l'interprétation de l'ensemble des systèmes constitutionnels étudiés. Or, à l'évidence, la construction à laquelle aboutit la doctrine ne parvient qu'avec difficulté à concilier des objectifs ambitieux et une méthode d'une logique approximative. Aussi, il n'est pas inutile de vérifier si l'utilisation actuelle du mode de désignation présidentielle présente un intérêt pour la théorie générale du droit constitutionnel.

Pour classer les institutions, le procédé le plus simple consiste à examiner les cas concrets, afin de regrouper ceux présentant des caractères communs. La comparaison s'avérant souvent riche d'enseignements, on peut donc tenter de dégager des conséquences significatives des ressemblances et des différences observées. Ainsi, l'opération de classement devient un moyen de découverte scientifique. Mais le caractère hypothético-déductif de cette démarche oblige à une vérification expérimentale des conclusions qu'elle entraîne, et, donc, à mesure que s'étend le champ d'investigation, à une remise en cause permanente de la classification, simple instrument intellectuel.

En apparence, c'est cette méthode qu'applique la doctrine. Etudiant les formes de Gouvernement se réclamant de la séparation des pouvoirs,

elle constate que celles-ci aménagent de manière différente les rapports entre Exéeutif et Législatif, et les divise en deux grandes catégories. Ainsi, il s'avérerait que « la séparation des pouvoirs revêt deux formes principales dans les démocraties occidentales, suivant les modes de relations entre le Parlement et le Gouvernement » (1).

En réalité, cette conclusion ne résulte pas d'une analyse méthodique des institutions faisant l'objet du classement. La distinction, née à une époque où la doctrine limitait ses recherches à quelques régimes jugés significatifs, a été surtout établie à partir des pratiques des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne. De plus, cn décrivant les caractéristiques des deux catégories, les constitutionnalistes systématisent à l'excès leurs différences, et détachent celles-ci des institutions concrètes dont elles sont issues. Ils en font ainsi des modèles abstraits et figés, représentant chaeun l'une des conceptions possibles de la séparation des pouvoirs : le régime parlementaire serait fondé sur une application souple de ce principe, le régime présidentiel sur une application rigide. Ainsi, la distinction n'apparaît plus comme le résultat d'un regroupement purement intellectuel, voire artificiel, mais comme le constat d'une division naturelle. Chacun des types de régimes correspond donc à une forme idéale d'organisation des pouvoirs. D'où la place importante consacrée par la théorie générale du droit constitutionnel à l'étude de ces schémas, longuement différenciés par leurs structures et leurs modes de fonctionnement. On va même jusqu'à prêter à chacun d'eux des « vertus » et des inconvénients (2).

De tels modèles peuvent éventuellement servir pour classer, sur une sorte d'échelle, les régimes concrets selon qu'ils contiennent ou non certains de leurs traits distinctifs (3). Mais, compte tenu de leur caractère abstrait, ils ne peuvent définir des catégories utilisables pour ranger systématiquement les institutions existantes. Or, la doctrine méconnaît cette limite logique de sa démarehe et introduit des germes d'incohércnce dans sa classification. Elle est en effet souvent plus soucieuse d'orienter que de décrire la pratique des systèmes qu'elle étudie, et tend à les intégrer aux types idéaux, avec l'espoir qu'ils en suivront le mode de fonctionnement.

Ce classement des régimes réels dans des catégories abstraites n'est possible qu'à l'aide de critères adaptés aux données concrètes. C'est pourquoi, parallèlement aux définitions complexes les caractérisant, les régimes parlementaire et présidentiel sont également distingués par des éléments dits essentiels, plus simples. Ceux-ci sont choisis parmi les structures constitutionnelles censées exercer l'influence la plus grande sur les rapports

(1) M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15e éd., t. I, p. 181.

(2) Les vertus sont souvent attribuées au régime parlementaire (v. notamment J. ROBERT, La monarchie élective, *Le Monde*, 21-9-1972), les inconvénients au régime présidentiel (v. not. DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 1932, t. II, p. 638).

(3) Sur la logique des classifications, v. Ch. EISENMANN, Essai d'une classification théorique des formes politiques, *Politique*, 1968, p. 5.

entre les pouvoirs : y figurent notamment les modes de désignation du chef de l'Etat. Ainsi, rangées dans une classe parce qu'elles en possèdent le critère, des institutions devront également en avoir les caractères généraux. Par exemple, si l'élection présidentielle au suffrage universel est l'indice d'un régime présidentiel, elle s'accompagnera d'un aménagement des pouvoirs fondé sur la séparation absolue.

En somme, pour distinguer les mêmes classes, on superpose implicitement deux classifications. Quoique compliquée et ambiguë, cette démarche n'est pas logiquement aberrante. Mais, en supposant une corrélation totale entre les deux types de critères, elle accroît les risques d'incohérence.

L'étude de la manière dont les modalités de désignation du chef de l'Etat sont utilisées pour le classement des régimes politiques montre le manque de rigueur de la méthode suivie par la doctrine. Elle révèle notamment les faiblesses logiques de la classification, et son défaut d'intérêt scientifique.

I. — UNE LOGIQUE APPROXIMATIVE...

Si l'on s'accorde à reconnaître que tout classement est une opération purement intellectuelle présentant toujours une part d'arbitraire, la formation des classes doit cependant respecter des règles logiques. Il convient notamment d'éviter que la cohérence des catégories ne soit mise en cause par des chevauchements intempestifs. Aussi, l'adéquation d'un critère ne peut-elle être appréciée de manière abstraite, puisqu'elle dépend de l'ensemble de la classification dans laquelle il se situe.

Retenir l'élection présidentielle pour classer les régimes politiques implique donc que l'utilisation de cette donnée soit compatible avec les exigences logiques de la double distinction entre régimes parlementaire et présidentiel. Or, telles qu'elles sont définies par la théorie, ces deux notions s'excluent. La première reposerait sur une séparation souple des pouvoirs, c'est-à-dire sur des interactions réciproques entre Exécutif et Législatif, la seconde sur une séparation absolue ou rigide, impliquant une absence de relations entre organes. Ainsi, faute de pouvoir cumuler séparation absolue et souple, un régime ne pourrait être à la fois parlementaire et présidentiel. D'ailleurs, lorsqu'ils précisent leur description, les constitutionnalistes insistent surtout sur l'antagonisme entre les deux notions, en les caractérisant par leurs différences. Le régime présidentiel, en effet, est généralement analysé de manière négative, par référence, souvent, à des concepts propres au régime parlementaire : selon les formules habituelles, par exemple, le chef de l'Exécutif y est à la fois chef de l'Etat et chef du Gouvernement, les ministres ne forment pas un cabinet, ne sont pas politiquement responsables devant le Parlement, aux séances duquel ils ne peuvent d'ailleurs assister, l'Exécutif n'a pas l'initiative des lois, ni le droit de dissolution.

En distinguant les deux types de régimes par leurs caractéristiques opposées, opération appelée dichotomie, la doctrine confirme donc bien qu'elle n'envisage pas que des institutions appartiennent aux deux catégories. Aussi, la classification n'est-elle valide que si les critères utilisés lors du classement excluent également tout chevauchement. Pour respecter cet impératif, il semble que la solution la plus sûre consiste à procéder par opposition de contraires, comme lors de la définition des notions, en caractérisant chaque classe à l'aide d'un critère dont l'absence serait la caractéristique essentielle de l'autre. Ainsi, puisque nombre d'auteurs considèrent l'élection présidentielle au suffrage universel comme l'élément déterminant du régime présidentiel (4), la logique de la classification exigerait que la catégorie opposée, le régime parlementaire, soit définie par l'absence d'élection présidentielle au suffrage universel. Par exemple, serait parlementaire tout système dans lequel le président serait élu par les assemblées, comme en France sous les III^e^ et IV^e^ Républiques.

Cette solution, seule vraiment cohérente, n'est pas retenue, expressément du moins, par la doctrine. Certes, l'on tente, parfois, de fonder la dichotomie entre régimes présidentiel et parlementaire sur les sources différentes d'où les organes législatif et exécutif tireraient leur légitimité : tous deux procéderaient directement du suffrage universel en régime présidentiel, l'assemblée seule en émanerait en régime parlementaire (5). Mais ces analyses sont toujours à sens unique et, sous l'apparence d'une théorie générale, visent seulement à justifier l'adoption de l'élection présidentielle au suffrage universel comme critère du régime présidentiel : ainsi, on ne s'y réfère jamais pour qualifier un régime de parlementaire même si seule l'assemblée y est élue directement. En effet, le classement des régimes parlementaires est opéré par référence à un autre élément fondamental, caractéristique, notamment, des institutions anglaises, modèle de la catégorie : la responsabilité politique du Gouvernement devant le Parlement.

Sans doute ce critère est-il jugé plus adéquat que le mode d'élection du chef de l'Etat parce qu'il semble mieux évoquer la séparation souple des pouvoirs dont on crédite le régime parlementaire. Mais puisqu'il peut se combiner avec celui du régime présidentiel, il ruine la logique de la classification. Ainsi, il suffit qu'un système constitutionnel établisse à la fois l'élection présidentielle au suffrage universel et la responsabilité politique du Gouvernement pour qu'il soit également présidentiel et parlementaire. Comme les critères utilisés ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, les deux classes qu'ils permettent de former peuvent en toute logique se chevaucher. Elles en constituent alors une troisième mixte, regroupant les régimes relevant en même temps de chacune des deux

(4) V. par ex. F. LUCHAIRE, Vers une nouvelle répartition des fonctions politiques. Le régime présidentiel, dans *Refaites une constitution*, Paris, 1946 ; PRÉLOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 5^e^ éd., p. 87 et s. ; G. VEDEL, Les deux constitutions, *Le Monde*, 10-1-1973.

(5) V. not. P. AVRIL, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, 1965.

premières. Mais, ainsi entendue, la classification ne repose plus sur une dichotomie, et est donc incompatible avec les définitions des modèles parlementaire et présidentiel abstraits. L'incohérence apparaît clairement lorsque l'on tente de dégager les traits essentiels de la tierce catégorie, en principe mixte. De l'addition des caractères systématiquement opposés naissent alors des conséquences absurdes, telles, par exemple, pour le même système, la libre nomination des ministres par le Président et aussi leur responsabilité politique devant le Parlement. La double distinction entre des catégories s'avérant dans un cas antinomiques et dans l'autre complémentaires n'est donc pas établie sur des bases logiques.

Les auteurs classiques espéraient que leurs préceptes dissuaderaient les constituants de céder à la tentation de mêler les genres et les conduiraient à n'opter que pour les types traditionnels, seules recettes éprouvées de Gouvernement satisfaisant. L'échec spectaculaire d'institutions qui, telles celles de Weimar, cumulaient la responsabilité politique et l'élection directe du chef de l'Etat a d'ailleurs été souvent interprété comme la démonstration concluante du caractère non viable d'un mélange réputé contre nature puisqu'il défiait les constructions théoriques. Mais, en France, le référendum constitutionnel du 28 octobre 1962, révisant le mode d'élection présidentielle prévu en 1958, allait poser en termes plus concrets un problème jusque-là perçu assez confusément à partir de quelques exemples étrangers jugés marginaux.

La manière ambiguë dont on analysera généralement cette modification importante est révélatrice des impasses auxquelles conduit la classification traditionnelle lorsque les constitutionnalistes refusent de remettre en cause la dichotomie régime parlementaire – régime présidentiel, et aussi les règles habituelles du classement.

En apparence, c'est la logique des critères classiques qui semble prévaloir : puisque la Constitution prévoit désormais l'élection présidentielle au suffrage universel, nombre d'auteurs qualifient le nouveau régime de présidentiel. Mais, puisque les ministres restent toujours responsables devant les assemblées, le régime parlementaire demeure lui aussi. L'on doit donc bien constater que l'on est en présence d' « une combinaison du régime parlementaire et du régime présidentiel » (6). Mais cette qualification ne signifie cependant pas que l'on considère le régime de 1962 comme présidentiel et parlementaire à part entière, ainsi que l'exigerait l'application normale des critères habituels. Ce serait, en effet, revenir sur l'opposition initiale entre les deux catégories idéales, et admettre implicitement qu'elles peuvent être conciliées en une troisième. Or, selon la théorie classique, « un régime est totalement parlementaire ou totalement présidentiel » (7). C'est pourquoi même lorsque la doctrine affirme avec force le caractère mixte des nouvelles institutions, elle sous-entend en réalité qu'elle n'y reconnaît pas l'un des modèles classiques. D'où leur classement dans une

(6) M. DUVERGER, Garder la constitution, *Le Monde*, 7-9-1972.
(7) Cl. LECLERCQ, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 3e éd., p. 331.

catégorie hybride, mais dont la seule raison d'être est de contenir les régimes qui ne sont pas jugés conformes aux modèles initiaux. Si l'on admet qu'une Constitution qui « juxtapose l'élément essentiel du régime présidentiel — un président élu au suffrage universel et doté de pouvoirs propres — et l'élément essentiel du régime parlementaire — la responsabilité du Gouvernement — »... « reste bâtarde, mi-présidentielle, mi-parlementaire » (8), c'est qu'il ne suffit pas qu'un régime établisse l'élection présidentielle au suffrage universel pour qu'il soit considéré comme présidentiel à part entière. De même le régime parlementaire pur n'est pas seulement déterminé par référence à la responsabilité gouvernementale : l'on retient implicitement, pour définir chacune des deux catégories pures, des éléments supplémentaires qui, au même titre que les critères explicites, sont pris en compte lors de l'opération de classement.

Il suffit, d'ailleurs, d'examiner les nombreuses propositions visant à transformer les institutions françaises de 1962 en un véritable régime présidentiel, afin de les mettre en accord avec l'orientation nouvelle du régime, pour y découvrir les éléments qui, selon les théoriciens, caractérisent le modèle idéal. Si l'on excepte quelques projets purement formels, visant, par exemple, à instituer une Cour suprême calquée sur celle des Etats-Unis, l'on réclame surtout la disparition des dispositions relatives à la responsabilité politique ministérielle, car celle-ci « est peu conciliable avec les ressorts du présidentialisme » (9). Ainsi, pour la doctrine, serait finalement seul régime présidentiel celui dans lequel l'élection du chef de l'Etat a lieu au suffrage universel mais aussi dans lequel il n'existe pas de responsabilité politique ministérielle. Inversement, puisque le régime de 1962 n'est plus considéré comme vraiment parlementaire, le système parlementaire pur est celui dans lequel le Gouvernement est politiquement responsable, alors que le Président n'est pas élu au suffrage universel direct.

Autrement dit, outre les critères expressément utilisés, l'élément supplémentaire servant implicitement à distinguer les types purs est l'absence du caractère essentiel de la classe opposée. Contrairement à ce que laisse supposer leur démarche, les théoriciens ne retiennent pas un élément unique pour classer les institutions dans chaque catégorie. Ainsi, l'élection présidentielle au suffrage universel n'est pas, en l'état actuel de la classification, le seul critère du régime présidentiel. Mais elle est également prise en compte, de manière négative, cette fois, pour caractériser le régime parlementaire. Elle joue donc un rôle important puisqu'elle constitue, implicitement ou expressément, l'un des deux critères de chaque classe. Aussi, les constitutions superposant élection présidentielle au suffrage universel et responsabilité politique ne possèdent pas tous les éléments distinctifs des pôles de la classification. C'est pourquoi, d'ailleurs, les constitutionnalistes donnent libre cours à leur imagination pour les

(8) R. G. SCHWARTZENBERG, *Cours de droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1969-1970, multigr., p. 606.

(9) P. AVRIL, *Le régime politique de la V^e^ République*. Mise à jour, 1967, p. 409.

qualifier : parlementarisme présidentiel, présidentialisme parlementaire, régime semi-présidentiel, toutes ces dénominations, et bien d'autres, sont finalement concevables pour désigner des systèmes dont il est au moins acquis qu'ils ne sont « ni parlementaires, ni présidentiels » (10).

Mais, puisque la catégorie définie par la présence d'un seul des éléments essentiels de chaque classe n'est pas réellement mixte, on ne peut tirer aucune conclusion quant au caractère prétendument parlementaire ou présidentiel des régimes qui sont regroupés. D'où, par exemple, la vanité de certaines conclusions sur la nécessaire transformation des institutions françaises, analyses dont la formule « nous sommes en régime présidentiel, alors il faut établir le régime présidentiel » (11) résume bien toute l'ambiguïté.

Ainsi, en tentant de définir les régimes présidentiel et parlementaire à l'aide de critères uniques inadaptés à la logique de leur classification, les théoriciens se trouvent placés devant une alternative. Ou ils remettent en cause la dichotomie initiale, puisqu'ils rendent possible une combinaison des deux régimes, qui, donc, ne s'opposent pas ; ou ils maintiennent cette dichotomie, mais doivent alors modifier les règles du classement, afin d'éviter les chevauchements entre classes. C'est cette dernière solution qui s'impose finalement. En jouant sur les critères, la doctrine entend donc préserver la logique de l'opposition entre régimes parlementaire et présidentiel. Mais le caractère le plus souvent implicite de sa démarche, preuve d'une perception assez confuse des exigences de la taxinomie, laisse mal augurer de l'intérêt scientifique de catégories obtenues grâce à tant d'approximations méthodologiques.

II. — DES CONCLUSIONS INCERTAINES...

Marquée par une tradition bien établie en droit constitutionnel français, la doctrine en vient parfois à classer les régimes politiques comme par réflexe, sans expliquer expressément l'intérêt d'une telle opération. Celle-ci n'est pourtant jamais gratuite, puisque le classement d'un système donné dans une catégorie doit en principe renseigner sur la manière dont y sont aménagés les organes de l'Etat. Ainsi, avant même d'aborder l'étude du régime de la V^e^ République, certains auteurs s'interrogent sur sa nature, présidentielle ou parlementaire : la réponse à cette question conditionne ensuite leur approche des institutions (12). L'intérêt heuristique de la classification repose donc sur une corrélation étroite entre les structures constitutionnelles retenues comme critères et le fonctionnement attendu du régime. Toutefois, ce lien est lui-même susceptible de deux types d'interprétations, conduisant à des démarches différentes, selon le rôle assigné à la Constitution.

(10) Selon la formule de M. J. ROBERT (La Monarchie élective, *Le Monde*, 21-9-1972).

(11) P. VIANSSON-PONTÉ, Etablir le régime présidentiel, *Le Monde*, 12-2-1973.

(12) V. not. Cl. LECLERCQ, *op. cit.*, p. 327 et s.

D'après une première approche, la Constitution créerait un ensemble de règles imposant certaines obligations aux organes qu'elle institue. Une fois fixées dans la loi fondamentale, ces règles du jeu institutionnel devraient être respectées et, donc, provoquer le fonctionnement du régime dans un sens précis. Ici, la corrélation entre structures constitutionnelles et pratique serait donc normative. Selon cette optique, les deux grands types d'organisation correspondraient à deux systèmes opposés, doués chacun d'une logique propre, entre lesquels les constituants devraient choisir le mieux adapté aux circonstances pour imposer leur comportement futur aux divers organes de l'Etat. Car « l'objet d'une Constitution est de définir par avance un certain type de régime qu'on tâche ensuite d'appliquer : ainsi, l'essence précède l'existence » (13).

Dans cette conception le classement des régimes politiques présente deux utilités. D'abord, il permet de situer les institutions par rapport aux types idéaux et, surtout, d'apprécier leur cohérence : ainsi, un régime relevant de deux catégories établirait des règles contradictoires, d'où son ambiguïté et, finalement, son caractère non viable. Ensuite, le classement fournit des principes d'interprétation quant à la manière dont doivent s'appliquer les mécanismes constitutionnels.

Cette opération aboutit donc à porter un certain nombre de jugements de valeur, ou de conformité, en fonction du modèle de référence adopté. En témoignent, par exemple, les réactions suscitées par la modification des institutions françaises en 1962. Constatant le mélange des genres résultant de l'adoption du nouveau mode d'élection présidentielle, théoriciens et hommes politiques s'indignent ou, du moins, s'affirment pessimistes quant au sort d'institutions si hétérogènes : « A n'avoir point su — ou voulu — choisir comme modèle de régime politique l'une de ces grandes formes bien typées que la théorie juridique offre aux constituants, on risque, effectivement, de se retrouver demain dans l'impasse » (14).

En effet, si l'on admet que le comportement attendu des Pouvoirs publics doit varier selon le type de régime, l'incertitude quant au classement des règles constitutionnelles rend impossible leur interprétation. En l'absence d'une réponse claire, on ne peut, par exemple, définir avec précision les obligations contenues dans l'article 49, al. 1. Ainsi, le refus d'engager la responsabilité du Gouvernement sur son programme sera-t-il parfois jugé « en contradiction avec les principes du régime parlementaire », où « la détermination de la politique du Gouvernement s'effectue dans le cadre d'un programme exposé au Parlement et approuvé par lui au moment où le cabinet entre en fonctions » (15), alors que d'aucuns estimeront, au contraire, que « la liberté de solliciter ou non un vote de confiance se comprend et se justifie dans l'optique du régime présidentiel où le Gouvernement dépend en tout du seul Président de la République » (16). Confrontée

(13) M. DUVERGER, Une République consulaire, *Encyclopédie française*, t. X, p. 21.
(14) J. ROBERT, L'équivoque constitutionnelle, *Le Monde*, 13-2-1973.
(15) A. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3e éd., p. 799.
(16) Cl. LECLERCQ, *op. cit.*, p. 372.

à des difficultés apparemment insolubles, la doctrine propose donc un retour à l'orthodoxie constitutionnelle, afin de lever l'équivoque.

Même si l'on fait abstraction des problèmes de logique des classifications déjà évoquées, on pourrait, certes, s'étonner de l'utilisation des modes de désignation présidentielle pour classer les constitutions en fonction des normes qu'elles imposent. Après tout, ces mécanismes, contrairement à d'autres, ne prescrivent pas aux organes de l'Etat d'adopter un comportement particulier, et ne peuvent, *a fortiori*, déterminer un ensemble précis d'obligations. Mais, en réalité, le critère pris en compte importe peu, puisque c'est toujours la doctrine qui, après avoir fixé le contenu de chaque catégorie, énonce elle-même, par le biais du classement, les règles devant régir les institutions. Toutefois, cette appréciation, d'ailleurs variable selon les auteurs, ne saurait prétendre à une valeur scientifique. La Constitution, en effet, est un système d'organes interprétant eux-mêmes leur compétence en fonction de rapports de forces variables. Faute de coercition efficace obligeant une fois pour toutes les Pouvoirs publics à un comportement donné, elle n'établit donc pas un ensemble de normes obligatoires d'où la vanité des tentatives de classement sur cette base, et la portée relative des jugements de valeur qui en résultent (17).

La doctrine est consciente de l'ambiguïté d'une démarche faisant de la science du droit constitutionnel une discipline normative. Aussi, elle tend aujourd'hui à orienter ses recherches en fonction d'une conception moins contestable des rapports entre la Constitution et sa pratique. Mais elle n'en abandonne pas pour autant son souci de classement : en effet, si la loi fondamentale n'oblige pas les Pouvoirs publics à respecter certaines règles, elle n'en établit pas moins entre eux des relations influant sur le fonctionnement des institutions. Envisagées sous cet angle, les dispositions constitutionnelles pourraient être classées, indépendamment de tout jugement de valeur cette fois, selon les modes de fonctionnement qu'elles induisent. Ceux-ci ne résulteraient pas de l'application de normes, mais seraient les conséquences de structures constitutionnelles considérées comme de simples faits. Sans doute les effets de l'opération ne diffèrent-ils pas fondamentalement de ceux de la précédente : il s'agit toujours de regrouper des régimes censés fonctionner de manière identique en se fondant sur certains mécanismes caractéristiques. Mais le lien établi entre le critère et les conséquences que l'on en tire est de type causal, et non plus de type normatif. Relevant d'une analyse différente de la Constitution, la classification aurait ici un intérêt purement explicatif, permettrait une meilleure compréhension des institutions.

Dans cette optique, on utilise le mode de désignation présidentielle comme critère de classement à cause de son influence déterminante sur

(17) Sur ces questions, v. M. TROPER, Le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle, *Mélanges Eisenmann*, Paris, 1975, p. 133 ; La Constitution de 1958 et ses représentations, *Pouvoirs*, n° 4, p. 61.

l'évolution du régime. Ainsi, l'élection par les assemblées, en évitant que « les suffrages populaires portent à la magistrature suprême un homme tenté d'abuser du prestige que lui valent et sa situation et son élection », favoriserait « un certain effacement du chef de l'Etat » (18), et provoquerait une pratique parlementaire. En revanche, l'élection au suffrage universel direct placerait Président et Parlement sur un pied d'égalité devant le corps électoral et serait à l'origine du régime présidentiel. D'abord parce qu'elle donnerait au chef de l'Etat un poids politique qui en ferait également le chef de l'Exécutif (19). Ensuite parce que dans ses relations avec les assemblées le Président pourrait prétendre imposer son programme, fort de l'acceptation du corps électoral. Car « cette désignation permet de dégager la volonté du peuple dans la mesure où l'élu se sera engagé à suivre tel ou tel programme politique » (20). D'où, bien sûr, les transformations prévisibles d'un système jusque-là parlementaire dans lequel le Président serait désormais élu au suffrage universel.

Le succès de cette tentative intéressante d'introduire dans l'analyse constitutionnelle les relations causales dépend du choix des critères utilisés lors du classement. Si l'on attend des régimes où le Président est élu d'une certaine manière un type de fonctionnement identique, c'est que l'on établit entre ce mode de désignation et la pratique des institutions un lien indissoluble. L'épistémologie enseigne qu'une telle démarche ne peut jamais être totalement confirmée, car il n'est pas certain qu'un régime ne contredira pas un jour la théorie, mais qu'il est cependant possible de généraliser à des cas non observés des conclusions tirées de cas observés, avec un degré de corroboration suffisamment élevé (21). Ce type de raisonnement obéit cependant à de strictes règles logiques, impliquant d'une part une analyse rigoureuse des phénomènes étudiés, d'autre part l'abandon pur et simple de toute hypothèse réfutée par l'expérience.

Or, dans l'élaboration de sa classification, la doctrine ne tient pas compte de ces impératifs méthodologiques, et mêle avec ambiguïté positivisme et idéalisme. Ainsi, ses conclusions sur les effets de l'élection présidentielle ne résultent pas d'une étude sérieuse des phénomènes réels, mais d'une combinaison hétérogène de description et d'abstraction. D'abord, ce sont les seules institutions des Etats-Unis qui ont servi de modèle du régime présidentiel. Ensuite, le souci d'opposer systématiquement cette notion au schéma parlementaire conduit à donner une description déformée du régime américain, en accentuant la séparation des

(18) G. BURDEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1974, p. 322.

(19) Pour M. DUVERGER, par ex. : « Un chef de l'Etat élu directement par la Nation au suffrage universel tirera de son investiture une autorité telle qu'on ne pourra plus le confiner dans le rôle décoratif et honorifique des Présidents de la III^e^ et IV^e^ République : il sera doté de plus de prestige aux yeux du pays que le Premier ministre, et ce dernier ne pourra plus agir contre la volonté présidentielle » (*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1963, p. 507).

(20) F. LUCHAIRE, *op. cit.*, p. 175.

(21) Sur l'induction dans les sciences, v. K. POPPER, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, 1974 ; *La connaissance objective*, Paris, 1978.

pouvoirs et la prééminence présidentielle qui devrait le caractériser (22). En outre, même si, aux Etats-Unis, les mécanismes de désignation présidentielle produisent certains effets sur les institutions, c'est en fonction d'un ensemble de données dépassant largement le cadre constitutionnel, et, notamment, à cause du contexte politique particulier du régime nord-américain. Dans les autres systèmes, les circonstances pourront orienter la pratique dans un sens différent. Faute de prendre en compte cette causalité complexe, la classification ne peut être qu'inopérante.

Après une telle suite d'approximations, il n'est guère étonnant que les résultats du classement ne soient pas à la mesure des espoirs suscités. Même une étude sommaire révèle que les régimes présentant un mode de désignation présidentielle identique, combiné ou non avec la responsabilité gouvernementale, fonctionnent le plus souvent de manière très différente. Ainsi, un Président élu indirectement n'est pas toujours effacé : paradoxalement, la domination des institutions par le général de Gaulle semble avoir été plus sensible avant son élection au suffrage direct en 1965. En revanche, un Président élu au suffrage populaire peut être faible : l'histoire constitutionnelle montre que des institutions calquées sur celles des Etats-Unis peuvent donner lieu à des pratiques de type parlementaire (23).

Les règles du raisonnement inductif exigeraient que l'on abandonne les hypothèses sur lesquelles est fondée la classification, puisque l'expérience en a révélé la fausseté. Mais, au contraire, la doctrine, commettant une autre erreur méthodologique, refuse de tirer les conséquences logiques de cette réfutation.

Parfois, des auteurs tentent malgré tout d'adapter les catégories à des réalités plus complexes que le modèle théorique ne le laissait prévoir. Mais, à force de nuances, on aboutit à des notions si riches de sens qu'elles n'en ont plus aucun. Ainsi, le régime semi-présidentiel, combinaison d'élection présidentielle au suffrage universel et de responsabilité politique du Gouvernement, s'avère particulièrement difficile à cerner. Selon M. Duverger, promoteur de cette nouvelle catégorie, le chef de l'Etat peut y être puissant, semi-puissant ou faible selon les cas, mais doit désigner comme Premier ministre le leader de la majorité, « conformément à la règle de tous les régimes parlementaires et semi-parlementaires » (24).

(22) Ainsi, l'interprétation de W. Wilson, qui voyait dans les institutions un « Gouvernement congressionnel » est-elle jugée « intéressante » mais « excessive et dépassée » (J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 2e éd., t. I, p. 476). Mais après avoir affirmé que les Etats-Unis connaissent « le seul régime présidentiel qui ait jamais fonctionné au monde » (J. CADART, *op. cit.*, p. 447), l'on doit concéder qu'il existe un décalage entre la théorie et la pratique, faite d'interactions réciproques entre les pouvoirs.

(23) V. R. MOULIN, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, 1978.

(24) M. DUVERGER, Le respect des institutions, *Le Monde*, 13-2-1973. Insistant sur l'identité des modes de fonctionnement, cet auteur en vient même à rapprocher de cette catégorie des systèmes dans lesquels le chef de l'Etat n'est pas élu au suffrage universel, d'où l'amorce d'une nouvelle distinction entre le « véritable régime semi-présidentiel » et les autres (Un gaullisme hellénique ?, *Le Monde*, 7-5-1980).

Malgré leurs résultats équivoques, ces analyses ont du moins le mérite de tenter une conciliation entre la rigidité des schémas classiques et la diversité institutionnelle. Mais, le plus souvent, pour maintenir sa construction, la doctrine revient à une démarche normative, révélatrice de préoccupations plus idéologiques que scientifiques.

Ainsi, les pratiques non conformes au modèle sont-elles présentées comme des déformations, souvent considérées avec une nuance de dédain, puisqu'elles défient la théorie juridique. En marge du régime présidentiel, par exemple, ont fleuri toutes sortes de notions fluctuantes, teintées le plus souvent d'une nuance péjorative.

On va même jusqu'à tirer argument des cas discordants et des fonctionnement différents qu'ils engendrent pour démontrer les risques créés par l'adoption du schéma idéal, en affirmant que « cette absence d'imitation réussie à l'étranger est un symptôme peu rassurant » quant à la viabilité du régime présidentiel (25). Mais, en réalité, cette critique destinée généralement à valoriser le régime parlementaire s'adresse seulement à la construction théorique incohérente sur laquelle est fondé le raisonnement.

En définitive, le classement en fonction du mode de désignation présidentielle ne fournit qu'une indication certaine : si les critères retenus sont suffisamment précis (26), les régimes de chaque catégorie auront en commun quelques mécanismes identiques. Cette ressemblance purement formelle suffit sans doute à donner sa logique à la classification. Mais elle ne présente pas l'intérêt scientifique escompté. Au contraire, les pratiques différentes qu'elle engendre obligent à établir de nouvelles distinctions sur des bases plus significatives. Ainsi, consacrant la diversité des régimes européens où coexistent élection présidentielle au suffrage universel et responsabilité politique du Gouvernement, les travaux récents les divisent de manière parfois complexe, en fonction de variables à caractère politique. Que par un sacrifice purement formel à la tradition ces régimes soient encore appelés semi-présidentiels (27) ou bien parlementaires (28) est sans influence sur l'analyse, et confirme seulement que les catégories classiques et leurs critères, vestiges d'une science constitutionnelle balbutiante, ne relèvent plus aujourd'hui que de l'archéologie juridique.

(25) J. CADART, *op. cit.*, p. 549.

(26) BAGEHOT, étudiant le mode de désignation du Premier ministre anglais, n'écrivait-il pas « nous avons en Angleterre un premier magistrat électif, aussi véritablement que les Américains en ont un » ? (*The English Constitution*, 1885, Londres, p. 11).

(27) M. DUVERGER, *Echec au roi*, Paris, 1978. A partir d'une grille de transformation, cet auteur distingue dix-sept hypothèses différentes d'évolution des régimes semi-présidentiels.

(28) J.-Cl. COLLIARD, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, 1978. Qualifiant les systèmes dans lesquels le Président semble jouer un rôle plus important, cet auteur sacrifie lui aussi à la terminologie, en les considérant comme parlementaires « à correctif présidentiel ».