

JACQUES CADART

La monarchie parlementaire républicaine et la représentation proportionnelle

*« Les régimes à élection populaire
du Président et la RP »*

Que peut donner la RP introduite dans un régime parlementaire dualiste républicain comme le régime de la V^e République française ? Ce régime est une « monarchie parlementaire républicaine » dont le premier modèle fut donné par les monarchies parlementaires dynastiques du XIX^e siècle. Notre vocable nous paraît préférable car il montre l'ancienneté de ce système et il le décrit mieux que tous les autres plus équivoques tels que « régime semi-présidentiel » ou « régime semi-parlementaire » (1).

Trois éléments le constituent : 1) Un Président élu au suffrage universel direct ou parfois indirect mais populaire comme en Finlande ou en France de 1958 à 1962 ; 2) Un régime parlementaire véritable ; 3) Un mode de scrutin majoritaire ou proportionnel pour l'élection des députés ou des deux chambres. Notre sujet porte sur les conséquences de l'adoption de la RP pour les élections parlementaires. Nous ne pouvons l'étendre aux effets de la RP dans un régime présidentiel de type américain sans le démesurer et sans sortir du cadre de cette rencontre (le Colloque de l'Association française de Science politique des 8 et 9 mars 1984 organisé à l'Assemblée nationale et intitulé « Colloque du 25^e anniversaire de la Constitution de la V^e République »).

(1) Nous avons adopté l'expression de « monarchie parlementaire républicaine » dans notre livre *Institutions politiques et droit constitutionnel* (2^e éd., 1979-1980, mise à jour jusqu'en décembre 1982 par une brochure publiée en décembre 1982, 2 vol., Paris, LGDJ), principalement dans le chapitre XI et dernier intitulé « La nature du régime », et particulièrement dans la section III de ce chapitre, p. 1241 à 1289. Nous avons déjà présenté le régime sous ce vocable dans notre 1^{re} édition de 1975.

Le problème n'a pas été longuement étudié. Maurice Duverger l'a effleuré dans les quatre dernières pages de son livre *Echec au roi* et dans les trois dernières de son rapport présenté au Colloque sur les régimes semi-présidentiels des 20 et 21 janvier 1983. Jean-Luc Parodi a présenté au même Colloque un rapport intitulé « La V^e République à l'épreuve de la proportionnelle », rapport fort utile mais qui est surtout axé sur l'évolution des partis avec ce scrutin et nous sommes très largement en accord avec lui à cet égard. Mais nous devons aller plus loin pour examiner les transformations du régime dans le cadre de la RP. Nous pouvons faire quelques comparaisons avec les autres régimes parlementaires de ce type, essentiellement avec le système finlandais. Les exemples portugais et weimarien sont aussi comparables mais plus éloignés. L'Autriche, l'Irlande et l'Islande dont les présidents disposent en droit ou en fait de pouvoirs moindres sont d'un secours beaucoup plus réduit.

Les données institutionnelles et les forces politiques en présence doivent d'abord être précisées afin d'apercevoir dans ce cadre les combinaisons vraisemblables des pouvoirs et l'évolution de la nature du régime après l'introduction éventuelle de la RP.

I. — LES DONNÉES INSTITUTIONNELLES ET LES FORCES POLITIQUES

L'introduction d'une véritable représentation proportionnelle modifierait les forces politiques et transformerait les organes fondamentaux du régime.

A) *Une véritable représentation proportionnelle*

La RP envisagée serait réelle par hypothèse. Les systèmes de RP hybrides ne changeraient guère le système politique et sont donc exclus de notre recherche tel le système de la Grèce actuelle, celui des élections municipales françaises de 1983 ou ceux de la France de 1919 à 1924 ou de 1951 tout au moins dans l'application de ce dernier en 1951. L'étude de leurs effets ramène, à peu de chose près, à celle des scrutins majoritaires purs dans notre cadre constitutionnel qui a déjà été surabondamment réalisée.

La RP véritable, RP de listes, toujours bloquées en droit ou en pratique, utilisée par presque toute l'Europe occidentale ou la RP irlandaise, c'est-à-dire la RP sans listes, conduirait au contraire à des effets considérablement nouveaux. Il en serait ainsi de la RP

allemande actuelle qui est une véritable proportionnelle et qui n'élimine par elle-même aucun parti extrémiste, ce que semblent ignorer beaucoup d'hommes politiques français : elle n'élimine que les petits partis n'atteignant pas le seuil de 5 % exigé pour une représentation au Bundestag. Il en serait de même d'autres systèmes très proches tels que le système Léon Blum - Etienne Weill - Raynal ou ses variantes.

Une véritable RP conduirait vraisemblablement la France à une assemblée composée de 6, 8, 9 ou 10 partis malgré le facteur polarisant de l'élection présidentielle au suffrage universel direct dont les effets seraient probablement faibles le plus souvent et insuffisants pour nous prévenir de retourner aux délices italiennes ou à celles de la IV^e République française. Les listes qui se sont présentées aux élections européennes de 1984 en France en donnent quelque image (bien que le mode de scrutin européen de la France, la RP de listes nationales, conduise moins à une élection qu'à une sorte de référendum sur les partis en présence car l'indéfendable circonscription nationale unique de 81 sièges instituée en France supprime l'élection et fausse le jeu normal de la RP). Les élections régionales corses de 1982 l'ont déjà clairement montré.

Aux cinq partis actuels RPR, PR, CDS, PS et le PC sensiblement renforcé, s'ajouteraient probablement avec la RP quelques partis nouveaux ou ressuscités qui entreraient à l'Assemblée nationale dotés d'une représentation non négligeable : un parti radical ou deux ou un RGR ; une droite extrême du type du Front national et vraisemblablement assez vite tout au moins un deuxième Parti socialiste issu, comme en Italie, de la scission du PS. A ces 8 ou 9 partis capables de dépasser tout seuil de 5 ou 10 %, s'ajouteraient peut-être, si un tel seuil n'est pas établi ou ne l'est qu'à un niveau plus faible, le PSU, un Parti communiste révolutionnaire, trotskyste, indépendant, un Parti des écologistes, un nouveau Parti poujadiste... Ces 8 ou 10 partis, totalement indépendants les uns des autres (sauf utilisation invraisemblable de la RP irlandaise) et ne souffrant ou ne bénéficiant d'aucune polarisation, exagération ou pénalisation de leur représentation mathématiquement rigide, modifieraient profondément la nature et le rôle des organes supérieurs de l'Etat.

B) *Les pouvoirs publics transformés par la RP*

1) *L'Assemblée nationale divisée, sans majorité*, serait sensiblement affaiblie ou paralysée. Privée de tout parti dominant, à droite comme à gauche, ou au centre, elle serait enfermée entre deux

partis extrêmes, un PC renforcé et un Parti de droite extrême plus faible mais réel, totalement libres de leurs mouvements à l'égard de leurs voisins grâce à la RP. Ces extrêmes rendraient beaucoup plus difficile la construction des majorités d'autant que le PC revigoré serait sensiblement plus exigeant comme certains petits partis non extrémistes aujourd'hui en léthargie. Le nombre de membres minimum d'un groupe à l'Assemblée serait par suite sensiblement réduit.

2) *Le Président de la République et le Gouvernement* verraient ainsi leur situation modifiée mais le second beaucoup plus que le premier.

Le Président de la République conserverait un rôle essentiel bien que transformé. Ce rôle serait peut-être même amplifié à plusieurs titres, au moins en certaines conjonctures politiques étudiées ici. Ses pouvoirs personnels resteraient inchangés dans leur nature et leur étendue même s'ils se trouvaient modifiés dans leur portée et leurs buts.

Il conserverait intact le pouvoir essentiel de dissoudre l'Assemblée nationale qu'il ne partage avec personne. Il conserverait ainsi le moyen de participer au pouvoir gouvernemental en échange de l'utilisation de la dissolution ou de la menace de celle-ci au profit du Gouvernement. Cette clé de tout régime parlementaire dualiste repose sur la Constitution française de 1958 elle-même et la combinaison des articles 12 et 20. Il en serait ainsi, même en tenant compte d'un certain affaiblissement des effets de la dissolution par la RP qui uniformise et fige le plus souvent les résultats des élections successives.

Le Président pourrait aussi laisser renverser le Gouvernement par l'Assemblée, « le laisser tomber ». Il pourrait même aller jusqu'à aider à son renversement, à le faire renverser en agissant sur certaines formations politiques, en laissant notamment entendre qu'il n'aurait pas l'intention d'utiliser la menace de la dissolution en certaines circonstances. Il pourrait ainsi rendre instables les gouvernements ou accroître leur instabilité de manière particulièrement puissante en favorisant de plus les modifications des majorités parlementaires. Le pouvoir dont disposerait ainsi le chef de l'Etat pourrait être considérable et le placer en position très dominante très fréquemment et très durablement.

Conjugué ou non avec le maniement très varié de son pouvoir de dissolution, le droit de refuser sa signature sur les actes qui l'exigent constitutionnellement pourrait être aussi une arme très efficace pour le Président : décrets en conseil des ministres, décrets de nomination relevant de lui, ordonnances (en France, en Finlande...). Il en serait ainsi même si des lois étaient votées remplaçant certains décrets en conseil des ministres par des décrets simples.

Le maniement du pouvoir de demander une seconde délibération des lois et de la saisine du Conseil constitutionnel serait plus secondaire car de portée dilatoire limitée mais utile. De plus dans une assemblée très divisée 60 députés sont facilement mobilisés pour saisir très fréquemment la juridiction constitutionnelle.

Le Président pourrait aussi dans le cadre parlementaire très modifié issu de la RP, utiliser le référendum de l'article 11 comme pouvoir de réserve soit en contraignant le gouvernement affaibli, peut-être minoritaire, à le lui proposer, soit en recevant une telle proposition des chambres malgré le gouvernement.

L'utilisation présidentielle des pouvoirs de crise et particulièrement en France ceux de l'article 16 qui lui sont absolument personnels, ou le maniement de leur menace pourrait aussi renforcer considérablement la puissance du chef de l'Etat lors de circonstances particulièrement graves.

Enfin, le prestige personnel du Président, son prestige populaire lié à tous ses pouvoirs, à la longueur de son mandat et à son mode d'élection, à son action politique passée qui l'a conduit à se faire élire, renforcera toujours son rôle constitutionnel. Il constituerait dans ce cadre nouveau un élément important et capital de son action. Le Président est de plus le seul pouvoir fixe, durable, inamovible, issu du suffrage universel, plus durable qu'aucun autre organe politique même si son mandat était réduit à six ans ou cinq ans ou même à quatre ans, un pouvoir arbitre, un recours pouvant sans cesse s'adresser à la Nation avec la plus complète liberté par ses discours et ses déclarations. Il le serait encore plus si la RP était adoptée avec tous ses effets diviseurs.

Le gouvernement collégial serait au contraire diminué et dirigé par un Premier ministre très affaibli. Certes le Gouvernement et son chef disposeraient-ils toujours de leurs très vastes compétences constitutionnelles. Pourtant, un Gouvernement de coalition majoritaire plus ou moins largement construit sur plusieurs groupes politiques de l'Assemblée ou plus encore un Gouvernement minoritaire du type connu en Finlande ou en Europe du Nord, ou un Gouvernement d'attente extraparlamentaire composé de hauts fonctionnaires ou de techniciens (cf. Finlande notamment), de personnalités extérieures au Parlement, ne pourrait bien souvent pas disposer d'un pouvoir politique aussi considérable que les Gouvernements majoritaires de 1958 à 1984. Il serait sans doute très affaibli, fréquemment tout au moins, devant un chef de l'Etat continuant à disposer de la plénitude de ses pouvoirs.

La transformation par la RP des forces politiques et des pouvoirs

des organes supérieurs de l'Etat serait au total considérable et conduirait à des conjonctions de pouvoirs bien différentes de celles qu'a connues jusqu'ici la V^e République. Elle modifierait même la nature du régime tant que durerait cette situation.

II. — LA COMBINAISON DES POUVOIRS ET LA NATURE DU RÉGIME MODIFIÉES PAR LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

Les transformations que la RP ferait subir à la composition des forces politiques et à leurs constellations peuvent conduire à des formules politiques très variées.

Pourtant deux sortes de combinaisons des partis semblent possibles conduisant chacune à deux types de systèmes politiques dans le cadre de la monarchie parlementaire républicaine. Quatre hypothèses apparaissent comme les plus vraisemblables. Toutes sont fondées sur des assemblées sans majorités issues de l'élection populaire et dans trois hypothèses sur quatre sur des majorités post-électorales issues des états-majors des partis et de l'action du Président de la République. La quatrième hypothèse est surtout descriptive de l'absence de majorité.

Certes, la RP peut parfois conduire à des majorités électorales créant directement des majorités parlementaires solides (cf. le durable cas suédois) mais un tel résultat est très exceptionnel et fort peu vraisemblable sauf pour le renversement de l'actuelle majorité en 1986. Pourtant nous étudions avant tout les cas les plus probables dans une perspective de longue durée. Une majorité électorale de droite en 1986 serait probablement une exception mais une exception multipartisane se rapprochant des deux premières hypothèses étudiées. Ces deux premières hypothèses résulteraient de majorités de coalition assez cohérentes construisant des gouvernements multipartisans de même nature. Les deux dernières englobent les gouvernements précaires fondés sur des majorités tournantes plus ou moins réelles et les gouvernements de minorité.

A) *Les gouvernements fondés sur des majorités de coalition assez cohérentes*

Les deux formes de coalitions de ce genre constituent deux hypothèses très vraisemblables que peut aisément produire la RP : les majorités de coalition réalisées autour d'un ou deux partis liés au

Président de la République et les mêmes majorités organisées autour de partis sans liaison avec lui ou en opposition avec lui.

1) *Les majorités de coalition autour d'un parti (ou de deux partis) lié au Président* seraient très différentes des majorités de droite de 1958-1981 et de la majorité de gauche de 1981 à 1984 organisées autour d'un parti dominant. Toutes ces majorités auraient pourtant deux points communs : l'action catalysante du Président et les pouvoirs considérables de celui-ci.

— Le parti permettant de construire ces majorités dans le cadre de la RP serait dans cette hypothèse un parti assez fort mais qui aurait cessé d'être dominant avec la disparition du scrutin majoritaire : RPR ou Parti socialiste en France. La RP détériore en effet les grands partis en leur interdisant toute position dominante sauf rares exceptions (le PS suédois et les deux grands partis allemands depuis 1949). Elle réduit leur représentation et supprime leurs moyens de pression sur leurs voisins qui peuvent et même doivent se passer d'eux pour obtenir le maximum de sièges. Seule la RP irlandaise leur laisse certains de ces moyens mais elle limite autant leurs forces, leurs pourcentages et leur représentation au Parlement. Il s'agirait, dans cette hypothèse du parti du Président, d'un parti assez fortement lié à lui, appuyé sur lui et qui l'aurait aidé à se faire élire ou qui pourrait l'aider à se faire réélire. Il ne s'agirait pourtant jamais d'un parti majoritaire, le Parti socialiste suédois constituant à cet égard une exception rare. Un tel système de majorité est courant en Europe du Nord et permanent ou presque en RFA depuis 1949 bien que la coalition allemande soit réduite à deux partis depuis longtemps déjà.

— Une telle majorité serait renforcée par l'appui du Président qu'il s'agisse d'une majorité postélectorale ou même parfois d'une majorité électorale confirmée ensuite par les alliances conclues après les élections. Le Président pourrait même être l'artisan de ce résultat d'abord en catalysant la réunion d'une assez forte proportion de l'opinion derrière le parti principal de la future coalition lors des élections, notamment en faisant publiquement campagne pour lui durant la campagne électorale. Il pourrait aussi être cet artisan majoritaire après les élections en dessinant, voire en imposant à l'Assemblée, la construction de la coalition majoritaire appuyée sur ce même parti (cf. Finlande). Le Président y parviendrait malgré la RP en atténuant les effets de celle-ci. Il y parviendrait sans doute mieux encore dans les situations de crise nationale conduisant l'opinion à s'émouvoir et à s'inquiéter de l'avenir.

— Tous les pouvoirs du Président décrits ci-dessus lui seraient

utiles pour cette action. Le Président réussirait ainsi à asseoir son autorité de manière comparable au même phénomène dans le système actuel comme y sont parvenus Valéry Giscard d'Estaing avec les trois partis indépendants de sa majorité en accord sur l'essentiel, ou François Mitterrand avec les deux partis de la majorité de 1981 et bien que ceux-ci soient en très mauvais termes et même en désaccord profond sur plusieurs questions essentielles.

Dans le cadre de telles coalitions le Président pourrait même disposer d'une puissance considérable et peut-être supérieure à celle dont disposait Valéry Giscard d'Estaing ou dont dispose François Mitterrand. Le chef de l'Etat serait le seul grand leader du pays, aucun leader concurrent de même importance ne pouvant lui faire face et se mesurer à lui à l'intérieur de la majorité par suite de l'affaiblissement de celle-ci et des partis la composant résultant de la RP. Le Président serait le lien principal de la majorité disparate, le constructeur, le rassembleur et le mainteneur de celle-ci, le seul point fixe et le seul à bénéficier d'un véritable soutien populaire majoritaire. Cette puissance du Président serait encore renforcée dans les situations de crise de toutes natures.

Il serait imaginable de voir une telle coalition majoritaire organisée autour de deux partis liés au Président. Il serait également possible de voir cette coalition se construire de préférence autour d'un Parti centriste ou assez centriste, les Partis centristes disposant d'un grand avantage de situation pour construire les majorités de coalition même s'ils sont plus faibles que d'autres, même dans le cadre de la RP. Ils sont même capables d'attirer à eux le soutien de Partis modérés de l'autre moitié de l'opinion, comme la III^e et la IV^e Républiques l'ont démontré longuement en France. Un Président assez modéré serait particulièrement capable de renforcer ce phénomène.

Pourtant, de telles constructions majoritaires autour du Président peuvent se révéler impossibles si les partis susceptibles de les réaliser ne parviennent pas à s'entendre avec lui. Il faut alors se résigner à d'autres solutions ou à des types de gouvernements précaires.

2) *Les majorités de coalition autour d'un parti (ou deux partis) non lié ou opposé au Président de la République*

Comme dans l'hypothèse précédente ces coalitions seraient d'une autre nature que celles de 1958 à 1984 fondées sur un parti dominant. Elles seraient aussi très différentes de celle qui aurait pu résulter en 1978 d'une victoire de la gauche pleinement opposée au Président de l'époque ou qui pourrait résulter d'un scrutin majoritaire donnant la victoire à la droite en 1986 en complète opposition avec le Président actuel.

Ces majorités, issues de la RP, seraient construites autour d'un parti non dominant et peut-être de deux, mais de partis assez importants par leurs pourcentages électoraux et leurs élus comme dans la précédente hypothèse. Pourtant contrairement à celle-ci ces majorités ne seraient pas liées au Président. Elles pourraient même être opposées à lui, refusant toute entente avec lui, allant peut-être jusqu'à manifester une complète hostilité à son égard afin de le conduire à se soumettre puis à se démettre. Une telle situation pourrait résulter en 1986 d'une victoire de la droite avec un scrutin de RP, une victoire claire et nette malgré la RP, face au Président actuel.

Malgré ses pouvoirs constitutionnels très importants le chef de l'Etat serait très affaibli voire paralysé. Il n'aurait aucun moyen d'action sur la majorité sauf le droit de dissolution et sa menace. Le Président serait contraint de nommer un Premier ministre hostile à ses opinions politiques comme l'avait déclaré Valéry Giscard d'Estaing à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978 avant les élections de mars 1978. Il pourrait tout au plus refuser de signer les décrets pris en Conseil des ministres paralysant ainsi certaines lois mais il ne pourrait pas imposer un référendum de l'article 11. Il ne pourrait guère utiliser les pouvoirs de l'article 16 risquant de se voir condamné par le Parlement réuni de plein droit s'il le faisait, peut-être même mis en accusation devant la Haute Cour. Rien ne peut en effet empêcher le Parlement de voter une motion constatant que l'article 16 est irrégulièrement utilisé et sommant le Président d'y renoncer sauf à en rendre compte devant la Haute Cour.

Pourtant, le Président pourrait attendre le moment propice pour dissoudre l'Assemblée nationale. Mais il courrait le plus grand risque d'être condamné par le suffrage populaire et d'être contraint à la plus complète soumission ou même à la démission d'avant « la grève des ministères » décidée par l'Assemblée comme ses prédécesseurs le furent en 1887 et en 1924.

Cette évolution dure n'est pourtant pas certaine car la multiplicité des partis et la multiplicité des majorités possibles pourraient conduire à des gouvernements de compromis fondés sur des coalitions différentes. Certains partis de la majorité première pourraient accepter de rentrer dans de nouvelles combinaisons permettant la coexistence avec le chef de l'Etat. Les partis du centre seraient probablement les artisans d'une telle évolution mais d'autres pourraient s'y prêter. Le Président même très affaibli ressaisirait alors quelque pouvoir réel, attendant le moment propice pour une dissolution permettant peut-être de faire élire une assemblée plus apte à coopérer avec lui. Il pourrait même dissoudre sans être lui-même

engagé par quelque résultat électoral que ce soit. La présidence neutre ou presque neutre apparaîtrait grâce à la RP mais elle en serait très affaiblie.

Cet affaiblissement ne serait sans doute pas durable car un jour plus ou moins lointain des élections législatives rétabliraient le Président ou l'un de ses successeurs dans la plénitude de ses pouvoirs. Pourtant en l'absence d'une telle évolution il faudrait peut-être passer par d'autres combinaisons des forces politiques conduisant à des gouvernements précaires fondés sur des majorités tournantes ou absentes.

B) *Les gouvernements fondés sur des majorités tournantes*

La RP peut aussi conduire à des combinaisons de partis très nombreux et incapables de construire des majorités cohérentes et durables. Aucun axe partisan important n'existe plus dans de telles circonstances ni à droite ni à gauche ni même au centre. Des assemblées ingouvernables et immobiles peuvent ainsi reparaître comme le furent certaines durant la III^e et la IV^e Républiques, comme l'ont été ou le sont bien des assemblées de l'Europe occidentale issues de la RP. Il en résulterait des gouvernements précaires et instables mais qui renforceraient le pouvoir présidentiel.

1) *Les gouvernements précaires*

Les gouvernements précaires peuvent résulter de la disparition de toute force politique importante. Aucun parti ne permet alors de construire une majorité réelle et stable.

Deux hypothèses peuvent alors se réaliser : l'apparition de gouvernements hétérogènes fondés sur des majorités volatiles et tournantes et si ces gouvernements ne peuvent durer leur remplacement par des gouvernements de minorité paradoxalement moins fragiles.

Les gouvernements fondés sur des majorités tournantes sont facilement instables même s'ils parviennent à faire voter des textes par les diverses coalitions passagères qui les soutiennent tour à tour selon les problèmes posés au pays, au Parlement et au Gouvernement. Les gouvernements constitués par de nombreux partis sont pourtant majoritaires mais ils sont à la merci de tous les soubresauts de l'opinion et des forces politiques qu'ils réunissent.

Leurs tendances globales peuvent être plus ou moins hostiles ou favorables au Président mais leur faiblesse leur permet d'éviter normalement tout conflit inutile notamment avec le chef de l'Etat.

Ils recherchent donc l'immobilisme dans ce but. Par suite malgré leur stabilité précaire certains peuvent être à ce prix assez durables.

Les gouvernements de minorité qui peuvent leur succéder si leur instabilité devient trop grande sont composés d'un petit nombre de partis voire d'un seul. Ils ne disposent donc pas d'une majorité réelle. Ils sont simplement soutenus par des majorités dont bien des partis ne sont pas représentés en leur sein. La Finlande et l'Europe du Nord y recourent assez fréquemment.

Ils peuvent aussi être composés de non-parlementaires et notamment de techniciens ou de hauts fonctionnaires comme en Finlande. Il s'agit bien souvent de gouvernements de transition analogues aux gouvernements de minorité.

Les uns et les autres vivent grâce à des majorités diverses car il existe presque toujours dans ce type d'assemblées une majorité par problème, mais les diverses majorités ne se recouvrent pas : elles se chevauchent. Ces gouvernements sont facilement instables mais ils peuvent aussi être durables faute de pouvoir trouver d'autres solutions. Les partis issus de la RP s'y résignent et ils en retirent parfois des profits importants pour eux-mêmes et pour leurs électeurs.

Leur stabilité peut être consolidée par des pressions du Président résultant du renforcement de ses pouvoirs : la faiblesse gouvernementale profite alors au chef de l'Etat.

2) *La présidence de la République renforcée*

Dans le cadre des deux hypothèses précédentes face à la faiblesse du Gouvernement et du Premier ministre le chef de l'Etat deviendrait le seul leader, le seul capable de coaguler les forces politiques des majorités tournantes, de leur imposer la durée et même une certaine efficacité. Il pourrait en effet axer son action sur quelques problèmes essentiels nécessitant le vote de lois peu nombreuses mais importantes par leur portée. Il pourrait ainsi faire quelque peu échec à l'immobilisme et même à l'instabilité gouvernementale.

Le Président inamovible, protégé par la durée de son mandat, et juridiquement irresponsable, verrait aussi venir à lui des compétences gouvernementales qu'il ne possède pas en droit. Il pourrait être condamné à l'immobilisme mais il serait de toute manière beaucoup moins paralysé que le Gouvernement. Il se libérerait d'autant plus de cette paralysie que la RP rabaisse tous les leaders des partis dont aucun ne pourrait plus sérieusement rivaliser avec lui. Il pourrait peut-être s'appuyer plus facilement sur les forces centristes qui le soutiendraient et qui seraient ainsi sensiblement

renforcées et même au-delà de leurs forces mathématiques. Il continuerait de toute manière à jouer un rôle essentiel en politique étrangère notamment en matière de défense.

Pour parvenir à ces résultats amplificateurs de ses pouvoirs le Président disposerait pleinement et très librement de toutes les compétences qui lui sont constitutionnellement attribuées : la dissolution et plus encore sa menace, le maniement négocié de sa signature et les pouvoirs inquiétants de l'article 16. Il pourrait même obtenir la liberté d'utiliser le référendum que ni le Gouvernement ni le Parlement n'auraient la possibilité de lui refuser en certaines circonstances.

Il pourrait enfin en appeler à l'opinion publique en s'adressant directement à elle par-dessus les partis en raison du prestige de son élection au suffrage universel direct. Il pourrait même utiliser ses pouvoirs de crise sans difficulté majeure avec le Gouvernement et les élus.

Le recours du Président à l'opinion du pays lui permettrait de susciter des pressions populaires particulièrement efficaces sur le Gouvernement et le Parlement affaiblis. C'est dans un tel climat qu'il pourrait utiliser ses pouvoirs de crise sans opposition sérieuse de l'opinion et des autres pouvoirs publics si ceux-ci s'avéraient incapables d'agir dans des circonstances graves.

Ainsi, le Président, placé devant un Parlement et un Gouvernement fortement paralysés par l'absence de majorité parlementaire cohérente par suite de la RP, verrait dans les deux hypothèses précédentes ses pouvoirs sensiblement renforcés. Considéré comme le recours, il serait en mesure de provoquer des élections conduisant le peuple à reconstruire des majorités de Gouvernement malgré la proportionnelle. Pourtant il n'est pas sûr que ce scrutin permette d'y parvenir : alors la crise du pouvoir s'aggraverait encore plus, renforçant plus fortement ensuite la position et les pouvoirs du Président.

* * *

Nombreux sont les enseignements et les réflexions auxquels cette recherche peut conduire à travers les effets de la RP.

Les deux catégories de combinaisons des partis issus d'une RP véritable pour les élections législatives et les quatre types de conjonction des pouvoirs les plus vraisemblables qui en seraient les conséquences construiraient quatre types de systèmes politiques dans le cadre de la Constitution française de la V^e République. Ces systèmes seraient très différents de ceux que la France a connus depuis 1958 mais non sans parenté.

Des modes de scrutin intermédiaire hybridant l'élection majoritaire et la RP et conduisant à des systèmes politiques également intermédiaires, ne peuvent guère être imaginés. Les scrutins mixtes ne peuvent en effet être équilibrés : ils penchent toujours vers l'une ou l'autre de leurs composantes, même le système électoral si choquant de 1951 qui fut plutôt majoritaire en 1951 et nettement proportionnel en 1956 dans ses deux applications. Aucun pays et aucun inventeur n'est jamais parvenu à découvrir un système électoral vraiment intermédiaire.

Trois sur quatre des systèmes politiques ainsi construits et étudiés ci-dessus semblent conduire au renforcement du rôle du Président de la République face au Parlement, au Gouvernement et au Premier ministre, par rapport à ce qu'il était de 1974 à 1983, époque à laquelle l'autorité du Président Mitterrand semble avoir été considérablement renforcée et personnalisée sous l'effet de facteurs divers et conjugués. Un seul des systèmes étudiés dans ces pages paralyse le Président mais un tel phénomène serait sans doute plus durable comme le serait la paralysie de l'actuel chef de l'Etat face à une droite victorieuse au scrutin majoritaire en 1986 ou plus tôt, une droite en contradiction absolue avec lui.

Pourtant dans tous les cas le système politique de la V^e République apparaît très viable. Il l'est notamment avec la RP même s'il peut conduire à l'immobilisme dans trois sur quatre des cas étudiés. Certes, la RP introduirait des risques de crises graves qui ne pourraient être évitées. Pourtant ces crises seraient exceptionnelles semble-t-il et pourraient être surmontées sans ébranler le régime. Elles conduiraient sans doute aussi au renforcement des pouvoirs du Président en fonction ou de son successeur si aucune réforme constitutionnelle n'était votée pour atténuer ces risques de déséquilibre excessif au profit du chef de l'Etat. Le plus clair résultat de la RP serait pourtant de conduire au retour des jeux partisans des III^e et IV^e Républiques mais avec une différence importante : une stabilité gouvernementale un peu plus grande et le maintien de l'image de la stabilité et de la durée incarnée par le Président de la République.

L'immobilisme du pouvoir, relatif au total, en certaines périodes, serait aisément supporté et même accepté tant l'opinion est lasse des réformes incessantes de la V^e République, réformes très accélérées et multipliées depuis mai 1981. Il est facile pour un système politique et pour ses acteurs principaux de vivre en gouvernant peu et en légiférant encore moins ou sur des détails. Peut-être est-ce l'idéal pour les systèmes politiques libéraux, pour les démocraties,

selon le vœu croissant d'une très large majorité de la nation qui pourrait bien dépasser aujourd'hui les trois quarts.

Seules la défense et la diplomatie et parfois la monnaie bien que rarement, exigent une action politique vigoureuse, dynamique, prompte, durable et sans faiblesse. Or le Président de la République les assume pour l'essentiel depuis 1958, excessivement sans doute car hors de l'atteinte d'un contrôle parlementaire et populaire effectif, mais de manière évidente. Le régime français de la V^e République parvient à ce résultat dans toutes les hypothèses sauf peut-être dans les deux éventualités de conflits accentués entre le Président et la majorité parlementaire. Encore n'est-il pas certain que le Président en de telles conjonctures puisse être condamné à un effacement réel et important. Cette observation pourrait même conduire au souhait de voir tout régime politique doté de deux gouvernements, l'un pour les relations internationales, défense comprise, qui exige une action incessante, et l'autre pour le reste qui ne nécessite guère d'action. Or la V^e République semble y être quelque peu parvenue non sans excès il est vrai au profit de l'indépendance présidentielle en matière internationale, excès même souvent inquiétants faute de contrôles et de limites efficaces. La RP elle-même ne semble pas devoir modifier ce phénomène de manière importante même dans les hypothèses les moins favorables au Président. Il serait prudent de limiter quelque peu cette indépendance présidentielle par quelque révision constitutionnelle.

De plus, la RP n'empêcherait pas le Président de jouer un rôle important, voire excessif, en cas de crise grave intérieure ou extérieure, en raison de l'absence de toute limite jusqu'à maintenant des pouvoirs de crise dont il dispose en vertu de l'article 16. Il semble donc plus urgent encore de réformer cet article pour limiter la portée et la durée des pouvoirs de crise et organiser un contrôle parlementaire qui existe certainement dans le silence des textes mais qu'il serait prudent d'inscrire dans ceux-ci.

Hors ces deux points la RP quelque peu paralysante ne serait pas très dommageable pour un pays adulte qui vit très facilement sans gouvernants, sans gouvernements actifs, sans parlements laborieux, comme le montrent si bien les très longues crises ministérielles néerlandaises ou les Etats-Unis pendant leurs campagnes électorales très fréquentes et si longues ou durant les mandats des Présidents faibles. Il faut évidemment que cette paralysie des gouvernants laisse au pays, à l'économique et au social, une autonomie quasi complète, peu acceptable aujourd'hui encore mais peut-être pas demain, pour des majorités très orientées à gauche. La poursuite de réformes

incessantes prônées par les réformateurs de droite et de gauche en France et parfois ailleurs, est une déformation voire une manie du changement qui paralyse souvent plus qu'elle ne transforme. L'essentiel de la vie d'un peuple est ailleurs qu'au sein des pouvoirs publics et de leur action. Elle se trouve dans sa liberté et son action indépendante et ferme hors du pouvoir. Seule la liberté est finalement essentielle et la libre critique, le libre contrôle des gouvernants.

La liberté semble pouvoir être sauvegardée dans le cadre de la RP dont les effets ne paraissent pas critiquables de ce point de vue. Les majorités faibles ou inexistantes ne sont pas dangereuses en elles-mêmes. Toutefois, la RP semble dangereuse à d'autres titres car l'élection n'est presque plus réelle dans son cadre. L'électeur ne vote guère que pour des partis et très peu pour des hommes. Avec la RP le corps électoral risquerait de nouveau comme avant 1958 de se croire non représenté de ce fait et autant parce qu'il ne déciderait presque jamais des majorités au pouvoir ou de leurs programmes, ce rôle étant délégué par un suffrage en fait extrêmement indirect, à des états-majors de partis. Seule la RP sans listes de l'Irlande, le vote unique transférable, permettrait d'échapper assez largement à ces très graves inconvénients.

C'est pourquoi le scrutin majoritaire semble presque toujours préférable à la RP dans une démocratie moderne. Seule la Suisse échappe sérieusement à cette affirmation mais non complètement, puisque l'une des deux assemblées fédérales, le Conseil des Etats, égale de l'autre, est élue au scrutin majoritaire. Il faut seulement s'efforcer de rendre le scrutin majoritaire aussi libre que possible en lui conservant l'inestimable valeur démocratique des deux tours que tous les partis cherchent à réduire à leur profit, et en protégeant au maximum la liberté de choix des électeurs et la liberté de candidature (notamment en abolissant le seuil français des 12,5 % des inscrits au premier tour exigé d'un candidat au second tour). C'est précisément cette liberté que la RP de listes supprime complètement partout et toujours en pratique, et cela suffit pour lui préférer le scrutin majoritaire qui d'autre part possède seul ou presque l'immense avantage de permettre au peuple de choisir lui-même la majorité parlementaire et gouvernementale.

La RP transférerait ces pouvoirs du peuple à d'autres et tout particulièrement au Président de la République. Il n'est pas raisonnable d'ajouter encore ce pouvoir à l'énorme puissance du Président de la République française. Il n'est pas désirable, grâce à la RP, d'accentuer encore les déséquilibres du régime politique de la V^e République.

Jacques CADART. — **The republican parliamentary and proportional system.**

The introduction in France, of a real proportional system for the election of Parliament would increase the parties and the members of Parliament. Coalition majorities, precarious majorities or any majority would considerably and excessively reinforce the President's powers.

RÉSUMÉ. — *L'introduction en France d'une véritable représentation proportionnelle pour l'élection du Parlement multiplierait les partis et les groupes parlementaires. Majorités de coalition, majorités précaires ou absence de toute majorité renforceraient considérablement et excessivement les pouvoirs du Président.*