



COLLÈGE JURIDIQUE
franco-roumain d'études européennes

Année universitaire 2014/2015
Licence I – semestre II

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARE

Cours de Richard Ghévantian, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Travaux dirigés d'Alexis Fourmont, ATER de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Collège juridique franco-roumain de Bucarest

Séance n°2 : Les rapports entre le Président de la République et le Premier ministre sous la Ve République.

Documents :

- Document n°1 : P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2008, n°27, pp. 43-73.
- Document n°2 : C. de Gaulle, Discours de Bayeux, 16 juin 1946.
- Document n°3 : R. Janot, « Note du 16 juin 1958 pour le général de Gaulle », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La documentation française, T. I, 1987, pp. 257-258.
- Document n°4 : M. Debré, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958.
- Document n°5 : Conférence de presse du Président de la République Charles de Gaulle, 31 janvier 1964.
- Document n°6 : F. Mitterrand, *Le coup d'Etat permanent*, Editions Julliard, 1984 (1964), pp. 94-96.
- Document n°7 : P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, pp. 1507-1515.
- Document n°8 : A. Le Divellec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011, pp. 3 et s.
- Document n°9 : J. Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010.
- Document n°10 : P. Ardant et O. Duhamel, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 5-24.
- Document n°11 : M.-A. Cohendet, « Cohabitation et constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 33-57.
- Document n°12 : Liste des Présidents de la République et des Premiers ministres de la Vème République française (v. documents additionnels 1 et 2).

Exercices de réflexion :

- Expliquer l'utilité du Premier ministre sous la Ve République.
- Les pouvoirs du Président de la République sont-ils véritablement autonomes ?
- Le Parlement sous la Ve République, pour quoi faire ?
- Commentaire de l'article 19 de la Constitution de 1958 : « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables ».

Document n°1 : P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? La théorie du pouvoir neutre chez B. Constant », *Revue Française d'Histoire des Idées Politiques*, 2008, n°27, pp. 43-73 :

L'idée n'est pas propre à Constant et elle a cours chez de nombreux auteurs. Montesquieu a bien conçu que, la puissance de juger étant nulle, deux pouvoirs se faisaient face. Cette situation appelait « une puissance réglante » qu'il confiait à la chambre aristocratique. Elle devait jouer ainsi le rôle d'un pouvoir préservateur. Montesquieu lui-même ne fait donc pas confiance à l'idée d'équilibre dans la mesure, du moins, où celle-ci implique qu'il s'établisse spontanément par le seul jeu de l'affrontement entre le monarque et la chambre basse ; il introduit un tiers dans celui-ci. Rousseau ne croit pas non plus à l'équilibre spontané des pouvoirs et appelle de ses vœux un « pouvoir conservateur des lois et du pouvoir législatif ». Il propose à cet effet un Tribunal chargé « de replacer chaque terme dans son vrai rapport »¹. Dès 1789, l'idée d'un pouvoir régulateur est évoquée par la minorité monarchiste modérée quoique repoussée par la majorité². Dans le contexte de la Constitution de l'an III et malgré le refus unanime des conventionnels d'adopter le jury constitutionnaire, la question du pouvoir préservateur est aussi présente sous la forme d'un contrôle de constitutionnalité confié au Conseil des Anciens (art. 88). En réalité, le mécanisme « inhérent » évoqué par Thibaudeau fait de chaque pouvoir un pouvoir préservateur³. La fonction n'est pas confiée à un organe spécialisé. G. de Staël qui rappelle que le jury constitutionnaire de Siéyès avait pour but de combattre la lutte des deux pouvoirs, propose de confier aux Anciens, institution aristocratique composée de républicains, le soin d'exercer un « pouvoir conservateur »⁴. Elle retrouve ainsi la façon dont Montesquieu règle la question en confiant à la chambre haute la « puissance réglante ». Destutt de Tracy, méditant sur l'échec du Sénat conservateur, maintient l'idée d'un corps conservateur nécessaire au fonctionnement de la machine politique⁵. M. Gauchet a longuement montré comment cette idée, minoritaire mais insubmersible, d'une tierce instance a manifesté dès l'origine le sentiment d'une insuffisance des principes constitutionnels qui avaient triomphé à l'époque⁶. Constant participe donc d'une tradition importante qui conçoit un pouvoir chargé de préserver la constitution et ses équilibres. Mais à qui confier cette fonction ? Constitue-t-elle un authentique pouvoir ? Faut-il un organe spécialisé pour la remplir ?

Fonction de ce nouveau pouvoir.

« Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général ; mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place »⁷. Le véritable affrontement des pouvoirs n'a pas lieu avec le pouvoir judiciaire. Ce dernier est d'une nature différente car il n'est pas un pouvoir actif comme les deux autres. Constant exclut, d'ailleurs, explicitement de confier le pouvoir préservateur au pouvoir judiciaire. Il constitue effectivement une autorité neutre mais elle ne vaut qu'entre les particuliers⁸. Que doit préserver ou conserver ce pouvoir d'un genre nouveau ? Son but est de défendre le gouvernement de la division des gouvernants et les gouvernés de l'oppression du gouvernement, c'est-à-dire de garantir ensemble la modération du pouvoir et son bon fonctionnement.

Document n°2 : C. de Gaulle, Discours de Bayeux, 16 juin 1946 :

Voilà pourquoi, une fois assuré le salut de l'État, dans la victoire remportée et l'unité nationale maintenue, la tâche par-dessus tout urgente et essentielle était l'établissement des nouvelles institutions françaises. (...)

Cependant, la nation et l'Union française attendent encore une Constitution qui soit faite pour elles et qu'elles aient pu joyeusement approuver. À vrai dire, si l'on peut regretter que l'édifice reste à construire, chacun

¹ *Du contrat social*, Livre IV, chap. 5.

² Stanislas de Clermont-Tonnerre, pour défendre le veto.

³ Séance du 24 thermidor An III, *Moniteur universel*.

⁴ *Des circonstances actuelles qui peuvent terminer...*

⁵ *Commentaire sur l'Esprit des lois*, Desoer, 1822.

⁶ M. Gauchet *La Révolution des pouvoirs. La souveraineté*.

⁷ *Principes de politique* (1815), p. 280.

⁸ *Fragments*, pp. 381 et 390.

convient certainement qu'une réussite quelque peu différée vaut mieux qu'un achèvement rapide mais fâcheux.

Au cours d'une période de temps qui ne dépasse pas deux fois la vie d'un homme, la France fut envahie sept fois et a pratiqué treize régimes, car tout se tient dans les malheurs d'un peuple. Tant de secousses ont accumulé dans notre vie publique des poisons dont s'intoxique notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles. Les épreuves inouïes que nous venons de traverser n'ont fait, naturellement, qu'aggraver cet état de choses. La situation actuelle du monde où, derrière des idéologies opposées, se confrontent des Puissances entre lesquelles nous sommes placés, ne laisse pas d'introduire dans nos luttes politiques un facteur de trouble passionné. Bref, la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État.

C'est qu'en effet, le trouble dans l'État a pour conséquence inéluctable la désaffection des citoyens à l'égard des institutions. Il suffit alors d'une occasion pour faire apparaître la menace de la dictature. D'autant plus que l'organisation en quelque sorte mécanique de la société moderne rend chaque jour plus nécessaires et plus désirés le bon ordre dans la direction et le fonctionnement régulier des rouages. (...)

Il suffit d'évoquer cela pour comprendre à quel point il est nécessaire que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. Il y a là, au surplus, pour nous une question de vie ou de mort, dans le monde et au siècle où nous sommes, où la position, l'indépendance et jusqu'à l'existence de notre pays et de notre Union Française se trouvent bel et bien en jeu. Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons.

Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elle les a dans la Métropole. Elle les a, au premier chef, dans les territoires d'outre-mer, qui se rattachent à l'Union Française par des liens très divers. (...)

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complètera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays. Réunis aux élus des assemblées locales des territoires d'outre-mer, les membres de cette Assemblée formeront le grand Conseil de l'Union française, qualifié pour délibérer des lois et des problèmes intéressant l'Union, budgets, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications.

Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire où nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale constituante le président du Gouvernement provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à

son poste, que le mandataire d'un parti ?

C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement.

À lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : « Quelle est la meilleure Constitution ? » Il répondait : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? » Aujourd'hui, c'est du peuple français et des peuples de l'Union française qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. Nous avons à mener à bien, malgré d'immenses difficultés, une rénovation profonde qui conduise chaque homme et chaque femme de chez nous à plus d'aisance, de sécurité, de joie, et qui nous fasse plus nombreux, plus puissants, plus fraternels.

Nous avons à conserver la liberté sauvée avec tant et tant de peine. Nous avons à assurer le destin de la France au milieu de tous les obstacles qui se dressent sur sa route et sur celle de la paix. Nous avons à déployer, parmi nos frères les hommes, ce dont nous sommes capables, pour aider notre pauvre et vieille mère, la Terre. Soyons assez lucides et assez forts pour nous donner et pour observer des règles de vie nationale qui tendent à nous rassembler quand, sans relâche, nous sommes portés à nous diviser contre nous-mêmes ! Toute notre Histoire, c'est l'alternance des immenses douleurs d'un peuple dispersé et des fécondes grandeurs d'une nation libre groupée sous l'égide d'un État fort.

Document n°3 : R. Janot, « Note du 16 juin 1958 pour le général de Gaulle », *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, La documentation française, T. I, 1987, pp. 257-258 :

Au cours de la première réunion consacrée aux problèmes constitutionnels, un accord a paru se réaliser sur le fait que le président de la République pourrait avoir un rôle d'arbitre.

Cet accord est, dans une très large mesure, illusoire.

En effet, pour des hommes formés par la tradition parlementaire française de ces dernières années, un président de la République arbitre est un personnage qui ne prend jamais parti sur les grands problèmes, qui ne prononce que des phrases très générales et dont l'autorité morale est d'autant moins contestée qu'elle ne s'exerce pratiquement pas. C'est bien évidemment à ce genre d'arbitre que pensaient MM. Guy Mollet et Pflimlin.

Il va de soi qu'une telle conception n'a aucun sens aujourd'hui. Certes, un arbitre n'est pas un partisan. Mais ce n'est pas non plus un spectateur. Un arbitre est une personne qui décide dans certains cas particulièrement graves et qui, par conséquent, a le pouvoir propre de décider en ces cas graves.

La notion de pouvoir propre est ici essentielle.

La Constitution doit être lumineuse sur ce point : il doit être dit clairement que certains pouvoirs appartiennent en propre au président de la République et cela doit se traduire par l'absence de contreseing pour l'exercice de ces pouvoirs.

Il ne s'agit pas là d'une question de forme mais bien d'une question de fond et qui est capitale.

Le contreseing est en effet le signe de l'irresponsabilité du signataire, la responsabilité politique étant prise par le ministre contresignataire ; il en résulte que l'acte soumis au contreseing est la chose de ceux qui contresignent et non de celui qui signe.

Certes, on pourrait concevoir un autre système et il en allait tout autrement en régime autoritaire ; le contreseing sous l'ancienne monarchie et sous l'Empire avait seulement valeur d'authentification. Mais on ne peut sans danger de confusion avoir simultanément deux catégories de contreseings.

Il en résulte qu'admettre le contreseing des ministres ou du président du Conseil pour les actes qui doivent

être pris par le président de la République, en vertu de ses propres pouvoirs, c'est accepter d'emblée une grave ambiguïté dont l'effet sera :

- soit de faire apparaître toute volonté propre du président de la République comme contraire à la tradition constitutionnelle et par conséquent à la nouvelle Constitution si elle n'est pas claire sur ce point ;
- soit de faire disparaître toute volonté propre du président de la République si d'aventure était élue à ce poste, plus tard, une personne susceptible d'exercer un rôle purement passif.

Or, les pouvoirs propres du président de la République sont indispensables si l'on ne veut pas retomber purement et simplement dans le régime parlementaire qui, au surplus, est en France traditionnellement déformé dans le sens du régime d'assemblée. La France n'aura un Gouvernement qui gouverne (au lieu d'être le commis de l'assemblée) que dans la mesure où par ses pouvoirs propres, le président de la République, appuyé sur le peuple, sera le garant de l'autorité gouvernementale.

C'est donc le président de la République et lui seul qui doit décider, soit d'accepter la démission du premier ministre, soit de faire appel au référendum, soit de dissoudre l'Assemblée.

Ces décisions signées du président de la République ne doivent pas être soumises à obligation du contreseing.

Document n°4 : M. Debré, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État, 27 août 1958 :

III. Le Président de la République.

Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette Communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République.

Ses pouvoirs.

Chaque fois, vous le savez, qu'il est question, dans notre histoire constitutionnelle, des pouvoirs du Président de la République, un curieux mouvement a pu être observé ; une certaine conception de la démocratie voit, a priori, dans tout Président de la République, chef de l'État, un danger et une menace pour la République. Ce mouvement existe encore de nos jours. N'épilouons pas et admirons plutôt la permanence des idéologies constitutionnelles.

Le Président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. Faute d'un vrai chef d'État, le Gouvernement, en l'état de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'État qui désigne le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. Il est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national. A ce titre, il demande, s'il l'estime utile, une deuxième lecture des lois dans le délai de leur promulgation (disposition déjà prévue et qui est désormais classique) il peut également (et ces pouvoirs nouveaux sont d'un intérêt considérable) saisir le Comité constitutionnel s'il a des doutes sur la valeur de la loi au regard de la Constitution. Il peut apprécier si le référendum, qui doit lui être demandé par le premier ministre ou les présidents des assemblées, correspond à une exigence nationale. Enfin il dispose de cette arme capitale de tout régime parlementaire qui est la dissolution.

Est-il besoin d'insister sur ce que représente la dissolution ? Elle est l'instrument de la stabilité gouvernementale. Elle peut être la récompense d'un gouvernement qui paraît avoir réussi, la sanction d'un gouvernement qui paraît avoir échoué. Elle permet entre le chef de l'État et la nation un bref dialogue qui peut régler un conflit ou faire entendre la voix du peuple à une heure décisive.

Ce tableau rapidement esquissé montre que le Président de la République, comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale.

En tant que président de la Communauté, le Président de la République dispose de pouvoirs qui ne sont

pas de même nature, car il n'est plus, là, le chef d'un État parlementaire. Il est le chef d'un régime politique collégial, destiné par l'autorité de son président, et par l'autorité des gouvernements membres, à faciliter la création d'une politique commune. Le président de la Communauté représente toute la Communauté et c'est à cet égard que son autorité en matière de défense nationale et d'affaires étrangères est essentielle. Il préside le Conseil exécutif, il saisit le Sénat de la Communauté.

A ces pouvoirs normaux du chef de l'État, soit en tant que Président de la République parlementaire, soit en tant que président de la Communauté, le projet de Constitution ajoute des pouvoirs exceptionnels. On en a tant parlé qu'on n'en parle plus, car, sans doute, certains esprits s'étaient un peu hâtés de critiquer avant de lire attentivement. Quand des circonstances graves, intérieures ou extérieures, et nettement définies par un texte précis, empêchent le fonctionnement des pouvoirs publics, il est normal à notre époque dramatique, de chercher à donner une base légitime à l'action de celui qui représente la légitimité. Il est également normal, il est même indispensable, de fixer à l'avance certaines responsabilités fondamentales. A propos de cet article on a beaucoup parlé du passé. On a moins parlé de l'avenir, et c'est pourtant pour l'avenir qu'il est fait. Doit-on, en 1958, faire abstraction des formes modernes de guerre ? A cette question la réponse est claire on n'a pas le droit, ni pour ce cas ni pour d'autres, d'éliminer l'hypothèse de troubles profonds dans notre vie constitutionnelle. C'est pour l'hypothèse de ces troubles profonds qu'il faut solennellement marquer où sont les responsabilités, c'est-à-dire les possibilités d'action.

Sa désignation.

Cette responsabilité normale du chef de l'État en régime parlementaire, cette responsabilité normale du chef de l'État à la tête de la Communauté, cette responsabilité exceptionnelle du chef de l'État en période tragique, voilà qui exige que sa désignation soit entourée de soins particuliers.

Peut-on continuer, selon la tradition depuis 1875, de le faire désigner par les deux chambres du Parlement ? Nous savons où mène un tel collège électoral : le Président de la République est un arbitre entre les partis membres du Parlement, et cet arbitre, quelle que soit sa valeur morale, éprouve beaucoup de mal à sortir de l'étroit domaine où il est enfermé moins par les textes que par son mode d'élection. Il faut à la République et à la Communauté une personnalité qui soit bien plus qu'un arbitre entre les partis et il est peu probable qu'un collège électoral réduit au seul Parlement puisse aboutir au résultat souhaité. Au surplus, le Parlement, demain, sera la République seule, c'est-à-dire la métropole, les départements d'outre-mer, quelques territoires. Or des représentants de la Communauté doivent être présents si l'on veut marquer au départ la double fonction du Président de la République.

Le suffrage universel ne donne pas un corps électoral normal dans un régime parlementaire. Le président, qui est l'élu du suffrage universel, est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du Gouvernement et du commandement ; recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée pour les raisons qui ont été dites au début de cet exposé.

On est alors mené par la force des choses à un collège composé d'élus politiques qui ne soient pas seulement les parlementaires : les conseillers généraux, les conseillers municipaux. La seule difficulté de ce collège est constituée par le grand nombre de petites communes et la représentation relativement faible des grandes villes. Ce problème est un problème politique, mais il faut bien voir qu'il est posé par une caractéristique nationale que nous devons admettre à moins de sombrer dans l'idéologie. La France est composée de milliers et de milliers de communes : ce fait est un fait français, un des aspects fondamentaux de notre sociologie. Les inconvénients de cette force considérable des petites communes doivent, il est vrai, être corrigés. Le projet qui vous est soumis accorde aux grandes villes une représentation équitable en donnant à leurs conseils municipaux la possibilité d'élire des électeurs supplémentaires proportionnellement à la population en réduisant par ailleurs la représentation des conseils municipaux des communes et des petites villes soit au maire seul, soit au maire et à ses adjoints, soit à un petit nombre de conseillers municipaux, le projet rétablit un équilibre raisonnable. En même temps, sur des bases identiques, également très valables, on peut parvenir à une représentation dans le collège électoral du Président de la République, des territoires et des futurs États de la Communauté.

Pour assurer la légitimité du chef de la République française, il faut donner à son corps électoral une image aussi conforme que possible de ce qu'est la France politique. Pour assurer la légitimité du chef futur de la Communauté, il faut assurer une participation raisonnable des États membres à ce collège électoral. Le projet s'est attaché à répondre à cette double préoccupation ; il n'aboutit donc pas, comme vous le voyez, à un

mécanisme qui aurait été inventé pour faire élire le général de Gaulle, lequel n'a pas besoin d'un tel mécanisme ! Le projet a pour ambition d'établir l'élection du Président de la République sur des bases telles qu'il réponde aux nécessités de notre siècle.

Document n°5 : Conférence de presse du Président de la République Charles de Gaulle, 31 janvier 1964 :

(...) on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. En effet, le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ; le Président, qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le Président, qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète, ou non, les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français.

Document n°6 : F. Mitterrand, *Le coup d'Etat permanent*, Editions Julliard, 1984 (1964), pp. 94-96 :

Car qu'est-ce que le gaullisme depuis qu'issu de l'insurrection il s'est emparé de la Nation ? Un coup d'Etat de tous les jours. La Constitution, ce chiffon de papier qui porte la signature de 18 millions de Français, de quelle main impatiente le général de Gaulle n'arrêtera-t-il pas de la froisser ! D'abord il s'emparera corps et biens du pouvoir exécutif et réduira le gouvernement à la fonction d'un agent subalterne. Ensuite il isolera le Parlement dans un ghetto d'interdits, il lui ôtera les trois quarts de sa compétence législative, il lui arrachera la quasi-totalité de sa compétence constitutionnelle et, pour achever l'ouvrage, il le livrera aux risées de la propagande totalitaire en faisant moquer ses sursauts impuissants. Enfin il se débarrassera des derniers contrôles importuns qui risquaient de gêner sa marche vers l'absolutisme : Conseil constitutionnel qu'une poignée d'avoine fera rentrer à l'écurie ; Conseil d'Etat qu'on musellera ; magistrature qu'on évincera. Alors ne restera debout, face au peuple abusé, qu'un monarque entouré de ses corps domestiques : nous en sommes là. (...)

[François Mitterrand affirmait assister au] (...) strip-tease du Premier Ministre qui (...) se dépouille lui-même peu à peu des prérogatives que lui confère la Constitution.

Document n°7 : P. Avril, « Le parlementarisme rationalisé », *RDP*, 1998, pp. 1507-1515 :

L'exposé des motifs du titre V de la Constitution de 1958 tient dans le soupir qu'arracha à Michel Debré la constatation que, décidément, le régime parlementaire ne pouvait être pratiqué en France sans les béquilles dont le *two-party-system* dispensait la Grande-Bretagne. Par un de ces paradoxes qui agrémentent l'histoire constitutionnelle, la majorité « nette et constante » qu'il appelait de ses vœux s'est trouvée inopinée au rendez-vous un peu plus tard, mais pour d'autres raisons que celles que l'on pouvait imaginer alors, puisqu'elle a résulté de l'espèce de Seize Mai à l'envers qui survient à l'automne de 1962 et qu'elle s'est maintenue ensuite comme le prolongement de l'élection populaire du Président de la République. Nécessaire au bon fonctionnement du régime parlementaire, la majorité a donc été produite par une procédure étrangère à celui-ci et elle s'inscrit dans un système de pouvoir qui altère sa fonction, laquelle, comme on le sait depuis Bagehot, est de donner naissance à un gouvernement⁹. Par un second paradoxe, l'usure du présidentielisme restitue à la « réglementation

⁹ Armel Le Divellec, *Le parlementarisme en Autriche. Enseignement pour une approche renouvelée du régime parlementaire*, *RDP*, 1996, p. 145.

constitutionnelle » de 1958 une actualité qui pourrait faire d'elle l'élément stratégique de nouveaux développements. (...)

(pp. 1510-1515) II – Un Parlement instrumentalisé.

Le Gouvernement parlementaire que dessinait le titre V de la Constitution devait rapidement s'effacer devant le Gouvernement présidentiel. On peut situer le passage en octobre 1959, quand le Premier ministre demanda l'approbation d'une déclaration de politique générale qui reprenait le thème de l'autodétermination de l'Algérie, annoncée le 16 septembre à la télévision par le général de Gaulle : conformément à la logique parlementaire, l'Assemblée nationale était certes appelée à se prononcer sur la nouvelle orientation de la politique algérienne, mais cette orientation était décidée par le Président de la République et endossée par son gouvernement. L'ambiguïté fut bientôt levée, le recours au référendum substituant l'approbation directe des électeurs à celle (réticente) des députés. Le 26 avril 1962, Georges Pompidou esquaissa un bref retour à la logique parlementaire en présentant le programme de son gouvernement, puis une déclaration de politique générale en décembre 1962, après avoir été censuré et à nouveau nommé Premier ministre à la suite des élections, mais ce fut la dernière application de l'article 49, alinéa premier jusqu'au départ du Général en 1969. Si la déclaration de Jacques Chaban-Delmas sur la « nouvelle société » ressuscita la procédure, le 16 septembre 1969, il fut précisé que l'engagement de la responsabilité du gouvernement n'était pas pour autant considérée comme une obligation constitutionnelle. Après avoir été mis entre parenthèses de 1962 à 1969, l'alinéa premier a dont fait l'objet d'une révision implicite que abroge *de facto* l'approbation du programme du Gouvernement pour ne conserver que la déclaration de politique générale, et qui assimile cet alinéa au quatrième (« le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale ») dont seule le distingue la sanction édictée par l'article 50 au cas improbable d'un vote négatif.

Non application du premier alinéa de l'article 49

Pompidou 3 (janvier 1966)	Messmer 3 (27 février 1974)	Rocard 2 (21 juin 1988) ¹⁰
Pompidou 4 (4 avril 1967)	Barre I (25 août 1976)	Cresson (15 mai 1991)
Couve de Murville (10 juillet 1968)	Mauroy 1 (21 mai 1981)	Bérégoovoy (2 avril 1992) ¹¹
Messmer 1 (3 juillet 1972)	Rocard 1 (25 mai 1988)	

Déconnectées de la confiance qui n'était plus obligatoirement demandée à l'Assemblée par un gouvernement qui « procédait » exclusivement du Président de la République non seulement pour sa nomination, mais dans « la détermination et la conduite de la politique de la nation », les prérogatives du parlementarisme rationalisé devinrent les instruments de ce gouvernement présidentiel.

Très tôt, la priorité dans la fixation de l'ordre du jour s'était transformée en monopole, le vote bloqué en substitut banalisé de la question de confiance, les amendements au texte d'une commission mixte paritaire en exclusivité gouvernementale. Rudement maniées par Michel Debré, ces prérogatives réglementaires se superposèrent après 1962 à la discipline politique de la majorité, car la situation nouvelle née de la projection d'une majorité électorale dans l'hémicycle n'entraîna pas le relâchement des contraintes. Elle suscita plutôt une

¹⁰ L'approbation demandée à l'occasion de la guerre du Golfe, le 16 janvier 1991 puis des négociations du GATT, le 25 novembre 1992, fut explicitement présentée nonobstant la formulation constitutionnelle, comme n'impliquant pas l'approbation de la politique générale du Gouvernement.

¹¹ Voir la note précédente.

normalisation et un aménagement moins unilatéral à partir du milieu des années 70, où s'instaura un dialogue entre le gouvernement et les groupes qui le soutenaient. Les contraintes étaient intériorisées.

Il ne faudrait cependant pas conclure de la discipline majoritaire que les armes du parlementarisme rationalisé étaient devenues superflues et ne constituaient que des commodités gratuites au service du Gouvernement. (Sous ce rapport, elles le sont plutôt au bénéfice de l'administration, dont les initiatives et les vetos sont endossés par des ministres qui s'en font les porte-paroles et qui finissent la plupart du temps par avoir le dernier mot, au besoin en recourant à une nouvelle délibération et au vote bloqué, pour revenir sur les décisions qui auraient échappé à leur contrôle.) Elles ont conservé une utilité parce que la majorité repose sur une coalition. On ne soulignera jamais assez que le parlementarisme rationalisé vise la majorité et non l'opposition, laquelle est par définition minoritaire et ne peut ouvrir de crise (sauf durant la 9^e législature, on y reviendra).

Dès lors, ce sont les velléités des composantes de la majorité qu'il importe de prévenir, leurs rivalités et leur indocilité qu'il faut contenir. Dans les jours ordinaires, le droit commun (priorité et maîtrise du bicamérisme) y pourvoit, mais il est des périodes de tension où se déclenche une escalade dont le vote bloqué représente le premier échelon et l'article 49-3 le point culminant.

Il convient donc de distinguer le recours aux prérogatives techniques, d'usage courant, de la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale, qui reste la clef de voûte du parlementarisme rationalisé, le vote bloqué occupant une position intermédiaire. On peut ainsi établir une espèce de météorologie parlementaire d'après la fréquence de leur emploi et leur gradation.

Application des articles 44-3 et 49-3 :

1^e législature (1958-1962) : 23 et 7.

2^e législature (1962-1967) : 68 et 0.

3^e législature (1967-1968) : 17 et 3.

4^e législature (1968-1973) : 13 et 0.

5^e législature (1973-1978) : 17 et 2.

6^e législature (1978-1981) : 18 et 6.

7^e législature (1981-1986) : 3¹² et 11.

8^e législature (1986-1988) : 36 et 7.

9^e législature (1988-1993) : 82 et 39.

10^e législature (1993-1997) : 24 e 3.

L'interprétation de ces données ne doit pas seulement tenir compte de la durée inégale des législatures, mais prendre en considération les évolutions internes qui marquent leur déroulement et correspondent à un réaligement au sein de la majorité, notamment à la suite de la démission de Jacques Chirac en 1976 : la césure significative se situe à cette date et réunit la période 1976-1981.

¹² Le vote bloqué ayant été présenté comme le symbole de l'autoritarisme gouvernemental dans les 110 propositions de F. Mitterrand, son usage fut proscrit et ne s'imposa que subrepticement pour des motifs techniques.

D'autre part, l'analyse révèle que le recours à l'article 49-3 a changé de signification au fil du temps, et que les ressources du parlementarisme rationalisé ont été utilisées à des fins étrangères à leur finalité originelle. En schématisant (parce que les motivations de ce recours peuvent se combiner), l'application de l'article 49-3 a répondu à trois fonctions différentes : pression sur la majorité, lutte contre l'obstruction et substitut à l'absence de majorité.

Document n°8 : A. Le Divillec, « Vers la fin du « parlementarisme négatif » à la française ? », *Jus Politicum*, n°6, 2011, pp. 3 et s.¹³ :

On ne s'attardera pas longuement ici à démontrer que le système de gouvernement de la Ve République est évidemment rattachable à la famille des régimes parlementaires, même si une partie des analystes (qu'ils soient juristes, politistes ou autres) croit pouvoir en douter, en raison des fortes spécificités du système français. En dépit du rôle éminent joué, comme on sait, par le Président de la République, le système ne cesse pourtant pas d'être structurellement parlementaire : non seulement les règles juridiques formelles (en particulier le principe de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement) y sont en vigueur – et l'on peut, pour être plus précis, indiquer que son cadre juridique est celui du parlementarisme dualiste renouvelé –, mais son fonctionnement réel (quels qu'en soient les bizarreries et les défauts) lui aussi rattache sans conteste la Ve République aux logiques essentielles du parlementarisme.

Il est non moins certain que la démocratie française se caractérise, depuis 1958, par un système de gouvernement original, que j'ai proposé d'appeler un système parlementaire à captation présidentielle. La formule permet de traduire le fait que si le Président jouit d'une telle faculté de diriger la politique nationale, c'est parce qu'il s'appuie sur les ressorts du parlementarisme (en l'occurrence, un parlementarisme majoritaire). Sauf l'hypothèse particulière de la cohabitation, qui est comme une exception confirmant la règle, la majorité parlementaire reconnaît le Président pour son chef. Dès lors, elle soutient toutes ses initiatives (ou presque) et le Président peut ainsi « capter » les ressorts du parlementarisme majoritaire à son profit politique. Les principaux processus constitutionnels officiels de décision (procédure législative, délibérations internes du gouvernement, pouvoir réglementaire) se déroulent, apparemment, comme dans les autres démocraties parlementaires occidentales, mais ils sont en réalité initiés par le chef de l'État et convergent politiquement vers lui. Le Premier ministre français est apparemment dans la même situation qu'un Premier ministre britannique ou allemand, mais il travaille en réalité pour le compte de la politique présidentielle, non pour sa seule ligne politique propre. L'emprise présidentielle est juridiquement insaisissable (en dehors, peut-être, d'une partie importante du pouvoir de nomination aux grands emplois de l'État et de la sphère publique) puisqu'il ne détient, en droit, presque aucune compétence de pilotage direct des affaires de l'État. Bref, le Président utilise, mieux : il capte ces ressorts du gouvernement parlementaire ; c'est ce qui, constitutionnellement, fait sa force profonde.

Document n°9 : J. Massot, « Le premier ministre, éternel ressuscité », *Le Monde*, 16 janvier 2010 :

Depuis qu'en 1959 Maurice Duverger a posé la question « M. Debré existe-t-il ? », à propos d'un premier ministre qui allait encore rester en fonctions près de trois ans, les interrogations sur la survie de la dyarchie à la française n'ont pas cessé. Dans le tandem Sarkozy-Fillon, le premier ministre est tantôt décrit comme évanescant, tantôt ressuscité en rempart du président de la République. Cette contradiction apparente n'est que le reflet de la nature mixte de notre régime, à la fois parlementaire et présidentiel.

Si le tandem Sarkozy-Fillon cumule ou accentue toutes les formes de hiérarchisation mises au point par ses prédécesseurs, la dyarchie n'en a pas disparu.

Hors cohabitation, la hiérarchisation a toujours imprégné la vie de l'exécutif. Dès le départ, c'est le chef de l'État qui détermine le programme gouvernemental présenté au Parlement : Plantu l'avait illustré en juin 1974 à propos du tandem Giscard-Chirac en dessinant un président caché sous la tribune d'où parlait le premier ministre.

Toujours aussi, le président a influé sur la constitution de gouvernement, allant parfois, comme Valéry Giscard d'Estaing, en 1974, et Nicolas Sarkozy, en 2007, jusqu'à présenter lui-même à la télévision le détail de ses choix. Les présidents de la Ve République ont revendiqué la direction suprême de l'exécutif, depuis le général

¹³ Retrouvez cet article dans son intégralité à l'adresse suivante : http://juspoliticum.com/IMG/pdf/JP6_LeDivillec_161211.pdf.

de Gaulle contestant à ses premiers ministres, contre la lettre de la Constitution, l'appellation de chef du gouvernement, jusqu'à Nicolas Sarkozy, ce « président qui gouverne ».

Dans le courant de la vie gouvernementale, on a, à juste titre, glosé sur la réunion hebdomadaire de sept ministres à l'Elysée, hors la présence du premier ministre, le fameux G7 qui n'a duré que quelques mois. Mais cette forme de court-circuit n'est pas sans précédent, si l'on se souvient des directives adressées par M. Giscard d'Estaing à tel ou tel ministre du gouvernement Chirac. Il y a aussi longtemps que certains « hommes du président » ont parfois plus d'influence que les ministres chargés du même secteur.

Enfin si, dans les domaines qualifiés de « réservés », politique étrangère et défense, le premier ministre a été réduit à la portion congrue, il n'est pas le premier à connaître cette mise à l'écart depuis les grandes initiatives gaulliennes jusqu'aux rôles respectifs de François Mitterrand et de Michel Rocard au moment de la guerre du Golfe.

La force de Matignon.

Enfin, le terme du mandat de premier ministre reste entre les mains du chef de l'État : de Gaulle en a fait la première application avec le départ de Michel Debré en 1962, puis la théorie dans sa fameuse conférence de presse du 31 janvier 1964. Du moins, M. Fillon, qui n'est pas le seul à croire à sa durée, a-t-il déjà dépassé celle de certains de ses prédécesseurs partis en cours de mandat, Chaban-Delmas, Chirac première manière, ou Cresson.

Cumulant ainsi la plupart des traits de la hiérarchisation hérités des tandems précédents, le couple exécutif marque-t-il la fin de la dyarchie ? Je ne le pense pas. La tentation était pourtant forte puisque le chef de l'Etat n'avait pas exclu une réécriture des articles 5, 20 et 21 de la Constitution pour s'attribuer le pouvoir confié au gouvernement de « déterminer la politique de la nation ». Il y a renoncé.

En revanche, en revalorisant le rôle du Parlement, la révision constitutionnelle consolide le rôle de celui qui est responsable devant lui au nom de l'exécutif. Qui d'autre que le premier ministre va veiller au bon déroulement de la procédure législative ? Qui fera en sorte que les nominations voulues par le chef de l'Etat ne se heurtent pas à l'hostilité des commissions consultées ou orientera dans le sens souhaité les résolutions que le Parlement peut désormais adopter ? Qui fera en sorte que le Parlement approuve l'engagement des troupes françaises ?

Plus encore, le rôle central de Matignon dans le fonctionnement de la machine gouvernementale garantit cette dyarchie. Certes, les arbitrages remontent parfois à l'Elysée ; ce fut déjà le cas dans le passé. Mais ce n'est pas la réalité quotidienne. Comme depuis le milieu des années 1990, le nombre des réunions interministérielles à Matignon s'est stabilisé, en 2008 et 2009, autour de 1 400 et le pourcentage des décrets signés par le premier ministre et non par le chef de l'Etat reste supérieur à 85 %.

Enfin, la comparaison des moyens dont disposent les deux « maisons » en crédits budgétaires et en personnels reste très favorable à Matignon, même si les moyens de l'Elysée ont été renforcés. Au budget 2010, le programme « direction de l'action du gouvernement », géré par le premier ministre, s'élève à quelque 550 millions d'euros et 2 800 fonctionnaires contre 112 millions et 943 personnes pour l'Elysée. Le quinquennat, on le voit, n'a pas tué la dyarchie.

Document n°10 : P. Ardant et O. Duhamel, « La dyarchie », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 5-24 :

(...) la Ve République s'est formée à mille lieues de la cohabitation. Encore faut-il ici préciser. Lors de la naissance du nouveau régime, en 1958, les rédacteurs de la Constitution avaient bien en tête une certaine forme de cohabitation, celle entre un pouvoir exécutif que l'on voulait fort et stable et un pouvoir législatif que l'on craignait insoumis et instable. Les réflexions et la reconstruction constitutionnelles se concentrèrent donc sur le face-à-face exécutif/législatif, président et Premier ministre d'un côté, Assemblée de l'autre, cherchant à armer les premiers face à celle-ci.

La suite de l'histoire, quiconque s'y intéresse le sait, emprunta des chemins très différents. Dès 1959, la volonté du général de Gaulle et le contexte de la guerre d'Algérie imposèrent une pratique présidentialiste du pouvoir. Dès 1962, le fait majoritaire dota l'Assemblée d'une cohérence inédite en France.

POUR QUE LA QUESTION SE POSE.

La combinaison de ces deux premiers facteurs – mais aussi la révision constitutionnelle de 1962 instaurant l'élection directe du président, et le fait qu'il s'agisse d'un président doté de pouvoirs propres importants, dont le droit de dissolution –, à quoi s'ajoutent le triomphe de la première dissolution, les succès répétés du parti présidentiel, le ralliement mitterrandien au présidentielisme gaullien pour que la gauche bénéficie le moment venu, et sous sa conduite, de ce pouvoir concentré et durable, la résignation progressive des uns, l'acceptation profonde par les autres de ce présidentielisme français, la parfaite efficacité de la conversion mitterrandienne au début des années 1980 – cette dizaine d'éléments et quelques autres ont profondément modifié la donne initiale. La question de l'affrontement éventuel des pouvoirs, ou de leur coopération difficile, ne concernait plus un face-à-face exécutif/législatif, mais une contradiction entre majorité présidentielle et majorité parlementaire. Elle ne mettait plus en cause le couple président-Premier ministre face aux députés, mais le couple Premier ministre-députés face au président. (...)

L'INVERSION DE LA DYARCHIE INÉGALITAIRE.

(...) Nous nous sommes posé une question simple : comment fonctionne réellement le pouvoir dit exécutif, la répartition du pouvoir entre président de la République et Premier ministre en période de cohabitation ? Et nous proposons une réponse simple. La cohabitation produit une inversion de notre dyarchie inégalitaire. A la suprématie présidentielle des temps ordinaires se substitue la suprématie primo-ministérielle. L'inversion, pour fondamentale qu'elle soit, n'est évidemment pas absolue, pour deux raisons : le président ne devient pas le collaborateur subordonné du Premier ministre, le Premier ministre doit masquer sa suprématie dans la conduite des affaires du pays par un respect formel de la prééminence du chef de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une pure inversion des positions, mais plutôt d'une translation du pouvoir.

Autrement dit, si d'un point de vue politique chacune des trois premières cohabitations possède une très grande spécificité, si même d'un point de vue institutionnel elles relèvent de types très différents (la cohabitation conflictuelle de réélection, la cohabitation consensuelle de fin de règne, la cohabitation quinquennale de dissolution ratée), la répartition du pouvoir y est fondamentalement identique. (...)

LE PREMIER MINISTRE DIRIGE LE POUVOIR POLITIQUE.

Lorsque la cohabitation paraît, le président a déjà été élu par le peuple, il y a plusieurs années – il y a cinq ans dans la cohabitation normale, la cohabitation de fin de mandat, il y a deux ans dans la cohabitation autoimposée par dissolution ratée. Le Premier ministre, lui, vient d'être choisi par le peuple. Il en est l'élu, indirect mais réel, presque comme le président américain, les députés français remplaçant les grands électeurs, presque comme le Premier ministre britannique, la coalition des députés remplaçant le parti majoritaire, presque comme le chancelier allemand, la désignation formelle par le président remplaçant l'élection formelle par le Bundestag.

L'agenda politique, dans la mesure où l'imprévu ne s'impose pas, est déterminé par le Premier ministre, compte tenu du programme politique défendu pendant la campagne électorale, des éventuelles plates-formes programmatiques passées avec ses alliés, de son discours de politique générale suivant son entrée en fonctions. Le programme présidentiel ne compte plus, sauf si tel ou tel point convenait encore – la révision constitutionnelle de la Cour de justice de la République et du Conseil supérieur de la magistrature en 1993, une partie de la réforme de la justice en 1997. Quoi qu'il en soit, hors cohabitation, c'est le président qui décide si telle politique souhaitée par son Premier ministre sera ou non poursuivie ; en cohabitation, c'est le Premier ministre qui décide si telle ou telle politique souhaitée par le président sera poursuivie. Inversion réelle. Inversion partielle : le président n'est pas tenu d'assister le Premier ministre pour une politique qu'il désapprouve – encore que la présidence ait tendance à s'accommoder plus qu'on ne le croit pour paraître aimer ce qu'elle doit avaler. Symétriquement, on ne compte plus les exemples de politiques présidentielles mort-nées, ou ignorées ou rapidement enterrées par des Premiers ministres pourtant soumis à leur président du fait de l'unité des majorités. Autrement dit, l'inversion du pouvoir connaît bien quelques limites, mais ces dernières ne doivent pas être exagérées : le président cohabitant participe un peu à la mise en œuvre des politiques de son rival de Matignon, le président non cohabitant ne fait jamais de son Premier ministre un simple serviteur.

La hiérarchisation du pouvoir ne suit plus une architecture simple. Sur le fond, le Premier ministre

devient premier décideur. A ceci près qu'en matières partagées, notamment pour les politiques étrangères et européennes, président et Premier ministre sont codécideurs. Et que protocolairement, médiatiquement, symboliquement, le président demeure le chef de l'État. Le Premier ministre supprime le président, mais tient compte du chef de l'État.

LE FONCTIONNEMENT CONCRET DE LA DYARCHIE INVERSÉE.

Même diminué, en retrait, le président n'en reste pas moins le chef de l'État, les Français sont toujours nombreux à voir en lui le véritable chef de l'exécutif, il tient de la Constitution des pouvoirs certes ponctuels mais non négligeables. Le Premier ministre va donc devoir travailler avec lui, dialoguer, composer. Matignon et l'Élysée ne peuvent être des mondes qui s'ignorent, ne se parlant pas et ne se rencontrant que pour les besoins du protocole. (...)

Le gouvernement ne travaille pas dans le secret, le président est tenu au courant de ses projets et ses collaborateurs ne sont pas exclus de la mise au point des dossiers.

Les contacts sont fréquents au niveau le plus élevé entre les deux rives de la Seine. La cohabitation n'a pas remis en cause les entretiens traditionnels chaque semaine du président avec le ministre de la Défense le lundi et celui des Affaires étrangères le mardi. Surtout, avant chaque Conseil des ministres, le mercredi, le tête-à-tête habituel du président et du Premier ministre leur permet de se voir régulièrement et assez longuement sans témoin. Ils peuvent évoquer leurs projets, réduire leurs différends, s'accorder ou au contraire exprimer leurs réserves à l'égard de telle initiative. Façon de désamorcer d'éventuels conflits et, en cas d'échec, de prévenir l'autre, au cas où il persisterait, que le désaccord sera porté devant l'opinion. Bien entendu, ce rituel n'a pas le monopole des échanges entre les deux têtes de l'exécutif, le téléphone existe et il est utilisé, à l'initiative de l'un ou de l'autre.

Présidant le Conseil des ministres, le président d'autre part est informé de tout ce que prépare le gouvernement. Rien n'est changé ici aussi à la procédure suivie avant la cohabitation. Le secrétariat général du gouvernement travaille en liaison étroite avec celui de l'Élysée : réunions avec les collaborateurs du président le vendredi et le lundi matin précédant le Conseil à l'Élysée. Le résultat de cette concertation est présenté ensuite au chef de l'État pour qu'il entérine l'ordre du jour du Conseil en fin de journée ce même lundi. Le président n'est pas mis devant le fait accompli, il ne découvre pas les dossiers en Conseil des ministres. Il est en possession de tous les documents utiles pour la réunion, il connaît les projets de textes et leur exposé des motifs. (...)

Le président est en tout état de cause pleinement informé de ce que le Premier ministre souhaite voir figurer à l'ordre du jour du Conseil des ministres. A-t-il alors quelque pouvoir sur cet ordre du jour que le secrétaire général du gouvernement lui présente pour approbation ? Peut-il le modifier, le refuser ? La maîtrise de l'ordre du jour du Conseil n'a pas été contestée au président, alors qu'elle repose sur un usage antérieur à la cohabitation. Mais, dans la pratique, il ne peut en faire qu'une utilisation limitée. Il ne saurait être question pour lui d'imposer qu'un dossier soit évoqué au Conseil ; tout au plus, semble-t-il, peut-il parfois faire savoir qu'il souhaiterait qu'un ministre fasse une communication, sur un problème de politique étrangère par exemple. Pour le reste, il peut soulever des objections sur une loi, un décret, s'opposer à des nominations, inscrites dans la partie B, aussi longtemps – suivant en cela la doctrine Mitterrand – qu'un poste honorable n'aura pas été offert à celui qu'on envisage de remplacer. Aller plus loin, refuser catégoriquement l'inscription d'une question à l'ordre du jour, mettrait en cause la vocation du gouvernement à déterminer et conduire la politique de la nation et ouvrirait un conflit majeur où le gouvernement aurait beau jeu de rappeler ses prérogatives. Le pouvoir d'approbation de l'ordre du jour ne peut apporter au président que de médiocres et passagères satisfactions. Il gagnera du temps, négociera quelques concessions, recasera un protégé. C'est peu. D'autant que, sur ce dernier point, la succession des alternances et des cohabitations a largement amorti les vagues de nominations politiques. Le spoil system a montré ses inconvénients non seulement pour le service de l'État, où doit primer la compétence, mais pour les heureux promus eux-mêmes, tout désignés pour la prochaine charrette lors du renversement de la conjoncture politique. Aujourd'hui, nominations et promotions sont rarement sources de conflit entre Matignon et l'Élysée. (...)

LA FAIBLESSE DES MOYENS D'ACTION PROPRES DU PRÉSIDENT.

Le président n'est pas prisonnier du gouvernement, il peut jouer seul. Les quelques moyens propres dont

il dispose sont de portée et d'efficacité variables mais au total faibles. Et chaque fois qu'il en use, s'il n'engage pas sa responsabilité et son maintien en fonctions, il se soumet au jugement de l'opinion, ce qui ne peut que l'inciter à la prudence, surtout s'il envisage de se représenter au terme de son mandat.

Ces moyens d'action sont quand même assez dérisoires et anecdotiques ; même si le président en use souvent avec habileté et délectation, ils n'ont guère de prise sur la réalité. Ils ne sauraient compenser la faiblesse de ses armes juridiques.

De celles-ci la plus banale est son pouvoir de signature. Par centaines lois, décrets et ordonnances, mesures individuelles diverses passent par la signature du président. En temps de cohabitation peut-il s'en servir pour mettre en échec le gouvernement ? Le débat juridique est ouvert, mais ce qui est sûr, c'est que François Mitterrand l'a fait, on le sait, pour des ordonnances ou pour la convocation du Parlement en session extraordinaire. De son côté, Jacques Chirac a refusé de signer un décret de convocation du Congrès. En réalité, les projets gouvernementaux sont retardés mais non empêchés. Des voies parallèles ou détournées, plus compliquées et plus lentes peut-être, permettent de passer outre l'opposition du président. Celui-ci d'ailleurs ne peut abuser de son pouvoir, chaque refus apparaît comme un éclat, un accroc à la cohabitation, dont l'exploitation médiatique sera immédiate. S'il s'y hasarde, il doit bien choisir son terrain pour se concilier l'opinion, mais il ne peut véritablement empêcher un gouvernement, dont la légitimité électorale est plus fraîche que la sienne, de mettre en œuvre sa politique ou telle réforme à laquelle il est attaché. Reste alors au président la menace de ne pas signer, moins spectaculaire que le passage à l'acte, car aucun des protagonistes n'a en général intérêt à la révéler, l'un pour ne pas montrer son impuissance si la pression échoue, l'autre pour n'être pas accusé d'y avoir cédé si elle réussit. Il y a là un moyen plus habile et plus efficace pour le président de faire modifier les projets gouvernementaux, et tout porte à croire qu'il a été régulièrement utilisé.

En revanche, comment ne pas relever que les présidents de la cohabitation n'ont jamais utilisé deux procédures dont ils disposent, comme voies d'appel contre des décisions de la majorité qu'ils désapprouvent : la seconde lecture et le recours au Conseil constitutionnel. La saisine du Conseil a certes été utilisée par le président seul, mais à l'égard d'un traité, jamais d'une loi. Comment expliquer cette abstention ? Engagée pour manifester de façon solennelle un désaccord profond avec une loi, l'initiative présidentielle aurait un retentissement considérable. Aussi le président ne peut-il s'exposer à un échec, risquer de se faire désavouer par le Parlement – ce qui est probable, à supposer déjà que le Premier ministre n'ait pas refusé son contreseing – ou par le Conseil – ce qui est toujours possible. S'il n'obtient pas gain de cause, son autorité, son jugement, son impartialité seront contestés. Un président doit ici encore faire preuve de beaucoup de circonspection avant de s'engager dans l'aventure. A aucun moment les circonstances de la cohabitation n'ont offert, semble-t-il, d'occasion favorable pour que le président décide de s'y lancer.

Reste bien entendu l'arme absolue de la dissolution. On ose à peine l'évoquer ici tant sa dernière utilisation s'est révélée désastreuse. Pourtant sa menace, suspendue au-dessus de la tête du gouvernement, est de nature à faire réfléchir le Premier ministre, à l'inciter à renoncer à tel aspect de sa politique ou à telle mesure à la popularité incertaine. De même, si chacun des deux protagonistes peut toujours démissionner, seul le retrait présidentiel provoquerait *ipso facto* des élections : où le chef de l'État retrouve une arme dont ne dispose pas le Premier ministre. Telle est probablement l'ultime limite au caractère inégalitaire de notre dyarchie. La cohabitation affaiblit certes le président. Mais lui seul peut y mettre un terme. Ce qui l'aide à survivre, et... préserve la cohabitation.

Document n°11 : M.-A. Cohendet, « Cohabitation et constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, pp. 33-57¹⁴ :

Contrairement à ce qui a souvent été dit, la cohabitation n'implique pas un changement de régime politique, mais un changement de système politique. Depuis 1962, le régime de la Ve République est et reste un régime parlementaire bireprésentatif moniste. C'est le changement d'une variable déterminante majeure, qu'est la position de la majorité parlementaire par rapport au président, qui implique la modification radicale du système politique dans lequel fonctionne ce régime, et donc un changement de système politique. Le régime politique est stable, mais il fonctionne dans des systèmes politiques variables. En période de convergence de vues entre président et majorité parlementaire, ce régime politique fonctionne dans un système présidentieliste. En période

¹⁴ Retrouvez cet article dans son intégralité à l'adresse suivante : http://www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/91Pouvoirs_p33-57_cohabitation_constitution.pdf.

d'opposition entre président et majorité parlementaire, il fonctionne dans un système parlementariste, voire gouvernementaliste. (...)

Identification des normes et qualification juridique de leur écart : un retour incomplet à la norme constitutionnelle.

Le texte de la Constitution de 1958 n'ayant pas été modifié en 1962 sur des points autres que le mode de désignation du président, il convient d'adopter, comme point de repère pour l'interprétation, celle qui a été officiellement présentée au Peuple lorsque ce texte a été soumis à son approbation par référendum.

Michel Debré l'a déclaré haut et fort, la Ve République est un régime parlementaire, mais il est original car le président en est la clé de voûte. Cela ne signifie pas du tout qu'il dirige tous les pouvoirs. Cela veut dire qu'il dispose de pouvoirs exceptionnels dans un régime parlementaire, des pouvoirs dispensés de contreseing, dits « pouvoirs propres ». Ils sont très peu nombreux, d'un usage nécessairement rare puisqu'ils concernent les situations délicates, mais importants. Pour l'essentiel, ils permettent au président de faire appel à un arbitre, que ce soit le Peuple, par le référendum (art. 11) ou par le droit de dissolution (art. 12), les parlementaires, par le droit de message (art. 18), ou le juge constitutionnel (art. 54, 56 et 61). Il peut décider lui-même en choisissant le Premier ministre (cette liberté est cependant réduite puisque l'Assemblée peut renverser le gouvernement), mais il n'a pas le droit de le révoquer (art. 8, al. 1). Seul l'article 16, qui lui donne les pleins pouvoirs en cas de circonstances exceptionnelles, lui permet de trancher lui-même avec une grande liberté. L'existence des pouvoirs propres est la seule dérogation aux principes du régime parlementaire prévue en faveur du président par notre Constitution.

En dehors des pouvoirs propres, tous les pouvoirs du président sont soumis à contreseing (art. 19). Cette distinction est fondamentale. Car, dans un régime parlementaire, le contreseing signifie que celui qui l'appose, le Premier ministre, endosse la responsabilité de l'acte. Sous la Ve République comme dans les autres régimes parlementaires, le président de la République est irresponsable puisqu'il ne peut pas être renversé par qui que ce soit en cours de mandat, sauf cas de haute trahison (art. 68). C'est le Premier ministre, contrôlé par l'Assemblée dotée du pouvoir de le renverser à chaque instant, qui assume la responsabilité des actes soumis à contreseing. Responsabilité implique pouvoir. C'est l'organe responsable qui dispose du pouvoir réel. L'irresponsabilité du président implique que tous ses pouvoirs soumis à contreseing sont des compétences purement formelles pour lui et des compétences réelles du Premier ministre. Ce principe général d'interprétation ne fait pas l'ombre d'un doute au moment de l'adoption de la Constitution. Ces compétences formelles ne donnent pas au président le pouvoir de décision ni même un pouvoir de codécision avec le gouvernement, mais seulement la faculté de surveiller la politique gouvernementale pour être en mesure d'intervenir par ses pouvoirs propres en cas de nécessité¹⁵. Telle est la norme constitutionnelle.

Ainsi la Constitution fait-elle du président un arbitre, qui veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et au respect des engagements internationaux par ses pouvoirs soumis à contreseing, et qui peut intervenir en cas de problème par ses pouvoirs propres. C'est le gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation sans qu'il y ait à distinguer selon les domaines (art. 20 et 21), car c'est lui qui est politiquement responsable.

Avant la cohabitation, on sait que le président a progressivement accaparé un pouvoir de décision d'abord dans les domaines de la politique extérieure et de la défense, puis dans tous les domaines. Il se comportait comme si tous ses pouvoirs étaient des pouvoirs propres. En période de cohabitation, la majorité n'étant plus soumise au président, elle devrait exiger un strict respect de la Constitution et donc la disparition de tous les abus de pouvoir présidentiels antérieurs. Le phénomène majeur de la cohabitation est en effet le retour à la lettre de la Constitution. On redécouvre le sens de la Constitution. La distinction entre pouvoirs propres et pouvoirs partagés est, pour l'essentiel, enfin effective : le président ne dispose plus que de ses pouvoirs propres,

¹⁵ On ne saurait prétendre que, du seul fait du changement de mode d'élection du président à partir de 1962, ce principe devrait être écarté. Car aussi longtemps que le régime est parlementaire, les principes d'interprétation du régime parlementaire doivent continuer à s'appliquer. On ne saurait invoquer la spécificité des régimes dits « semi-présidentiels » d'Europe occidentale pour prétendre qu'ils imposent un nouveau principe d'interprétation, car ils fonctionnent tous dans un système parlementariste (dans lequel la politique nationale est déterminée et conduite par le gouvernement responsable devant le Parlement et non par le président) à la seule exception du domaine diplomatique en Finlande.

les compétences soumises à contreseing sont des pouvoirs réels du Premier ministre, pour lesquels le président peut seulement exercer sa mission de surveillance et plus personne n'ose prétendre qu'il pourrait révoquer le Premier ministre. La politique nationale est conduite par le gouvernement sous la direction du Premier ministre.

Cependant, le problème juridique majeur est que ce retour n'a pas été total. Deux catégories de concrétisations organiques de la Constitution par le président ont posé un problème juridique majeur, les veto présidentiels et le maintien de pouvoirs présidentiels importants dans le prétendu « domaine réservé ».

D'une part, le président est parvenu à s'octroyer plusieurs « droits » de veto en refusant de signer des ordonnances et des décrets de nomination délibérés en Conseil des ministres, et en refusant la convocation du Parlement en session extraordinaire. Certains semblent en outre tenter de lui octroyer un droit de veto sur la révision de la Constitution, alors qu'il n'a pas le droit de s'opposer à une révision qui serait souhaitée par le Peuple et les deux chambres du Parlement. Or tous les modes d'argumentation juridique vont dans le même sens, ces veto sont inconstitutionnels. (...)

D'autre part, le président prétend pour le moins codiriger, voire diriger la politique nationale dans les domaines de la défense et de la diplomatie, le prétendu « domaine réservé ». Cela est inacceptable en droit et d'autant plus problématique en fait et en droit que la diplomatie, via la politique européenne en particulier, peut en réalité concerner pratiquement tous les secteurs de la politique nationale. Chacun sait que la théorie du « domaine réservé » a été inventée par Jacques Chaban-Delmas en 1959 pour tenter de limiter les abus de pouvoir présidentiels aux seuls domaines de la défense et de la diplomatie. Cette théorie qui est dépourvue de tout fondement juridique solide a d'ailleurs été niée par la plupart des juristes. A l'exception de la faculté offerte au président de saisir le Conseil constitutionnel à propos d'un engagement international (art. 54) et des pouvoirs de crise (art. 16), tous les pouvoirs accordés par la Constitution au président dans ce domaine sont soumis à contreseing. Ce sont donc des compétences qui appartiennent en réalité exclusivement au Premier ministre. Là encore, si l'on avait voulu établir un pouvoir personnel du président, on les aurait dispensées de contreseing. Si l'on avait même seulement voulu donner au président un pouvoir de codécision, on l'aurait prévu expressément. Tous les arguments fondés sur le fait que la Constitution dispose que le président « est le chef des armées », « accrédite les ambassadeurs » pour prétendre qu'il a des compétences réelles sont dépourvus de portée puisque ce sont des pouvoirs soumis à contreseing. D'ailleurs, ce ne sont que les formules traditionnelles des III^e et IV^e Républiques qui avaient été marquées par l'impuissance présidentielle. Certains observateurs ont cru pouvoir déduire des pouvoirs accordés au président en matière nucléaire par un décret qu'ils impliquaient nécessairement une prééminence présidentielle en ce domaine. Étrange renversement de la pyramide des normes qui consiste à déduire la règle constitutionnelle d'un décret ! L'argument est évidemment insoutenable, c'est sur la légalité du décret qu'il conviendrait de s'interroger. La Constitution prévoyant que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation, sans préciser selon les domaines, sans exclure le prétendu « domaine réservé », dans ce domaine comme dans les autres, le pouvoir de décision appartient exclusivement au gouvernement. Tous ces actes d'application de la Constitution sont donc clairement des violations de la Constitution.

Analyse causale de ces écarts : des interactions complexes.

On peut en premier lieu rechercher les causes des écarts entre norme constitutionnelle et actes d'application dans le système de variables déterminantes. Évoquons les plus importantes. Parmi les contraintes qui ont favorisé les violations de la Constitution, soulignons les habitus et les idées qui ont exercé une influence sur tous les acteurs, avant d'évoquer succinctement les principaux éléments à l'œuvre pour chacun d'entre eux.

Trois convictions généralisées ont favorisé les excès de pouvoir présidentiels et la complaisance de la majorité et du gouvernement à leur égard, freinant le retour à la norme constitutionnelle. D'abord, l'habitude de la toute-puissance présidentielle est tellement généralisée que chacun conçoit difficilement que les institutions puissent fonctionner autrement, au point que c'est le retour à la norme qui paraît anormal. L'observation de pratiques répétées que l'on croyait être juridiques (donnant l'illusion d'une coutume) ou l'idée de convention de la Constitution interne à la classe politique sont ici intéressantes en tant qu'éléments du système de variables déterminantes dépourvus de valeur juridique. Ensuite, l'identité de vues entre président et majorité parlementaire avait tellement été présentée comme une condition de survie du régime que la crainte d'une crise et la volonté de l'éviter, très claires dans les sondages, aboutissent à une donnée étrange : dans ce duel au sommet, le premier qui agresse l'autre est mort. Or, du fait des habitus, le simple rappel au respect du texte pouvait faire figure d'agression, tant la norme constitutionnelle était ignorée. Ceci est particulièrement flagrant dans le prétendu «

domaine réservé ». Enfin, cette situation étant présentée comme anormale et dangereuse, chacun est convaincu qu'elle sera exceptionnelle et brève. La troisième cohabitation aurait dû impliquer une évolution sur ce point puisqu'elle pourrait durer cinq ans et non pas deux, mais cela ne semble pas avoir limité la complaisance gouvernementale.

Les conceptions institutionnelles de chacun ont également joué contre le respect de la norme. Si la cohabitation avait eu lieu en 1978, le retour à la Constitution aurait été beaucoup plus important qu'il ne le fut en 1986. La gauche, toujours écartée du pouvoir, n'avait cessé de s'indigner du « coup d'État permanent » et avait annoncé qu'elle exigerait un strict respect de la Constitution, et le président avait admis qu'il ne disposerait plus que de ses pouvoirs propres. Mais, en 1986, la majorité dirigée par celui qui se présente comme le fils spirituel du Général est mal placée pour dénoncer les violations gaulliennes de la Constitution, et la gauche, qui a savouré les délices du présidentielisme, entend bien les préserver. (...)

L'interprétation constitutionnelle qui conduira chaque acteur à adopter ou à tolérer des actes d'application contraires à la Constitution est aussi déterminée par sa personnalité, sa popularité et sa situation par rapport à son parti, qui vont le conduire à adopter telle ou telle stratégie. (...)

Chacun des trois Premiers ministres visant la présidence de la République, aucun ne songe sérieusement à désarmer celui qu'il rêve d'être demain. Le premier tape parfois du poing puis s'incline, le second esquive, le troisième tente d'éviter les conflits et réagit un peu tard, alors qu'il était le mieux armé de tous.

En second lieu, c'est surtout dans la combinaison entre les éléments du régime politique et ceux du système de variables déterminantes que l'on va trouver la clé de la spécificité française marquée par l'insuffisante effectivité des normes constitutionnelles. Ce qui a déterminé la surpuissance présidentielle même en période de cohabitation a été la contrainte combinée entre l'élection du président de la République au suffrage universel direct, le fait qu'un droit de dissolution quasi discrétionnaire soit confié au président de la République et non pas au Premier ministre, un mode de scrutin majoritaire aux élections législatives et enfin le poids des habitus, particulièrement lourd en France.

Analyse des conséquences des violations de la règle : un système déséquilibré.

Contrairement à ce qui a été affirmé, les problèmes posés par la cohabitation ne s'expliquent pas par le retour à la Constitution, mais au contraire par le refus de la respecter intégralement. Si la Constitution avait été suivie à la lettre durant les cohabitations, nos institutions auraient pu fonctionner de manière assez satisfaisante, tant du point de vue de l'équilibre des pouvoirs que de celui de la démocratie. Si le président n'avait prétendu exercer un pouvoir de codécision sur les décrets de nomination en Conseil des ministres, nul n'aurait pu invoquer sa coresponsabilité dans le choix du préfet Bonnet. Si le pouvoir de décision du seul gouvernement était reconnu par tous en matière de défense et de diplomatie, il n'y aurait pas lieu de craindre une crise grave.

Le bilan des relations entre cohabitation et Constitution montre donc que la coexistence n'a pas permis le rééquilibrage de nos institutions qui en était attendu. Elle a fait perdurer, sous une forme différente, le déséquilibre au profit du président. Deux déséquilibres affectent nos institutions : celui qui existe entre les pouvoirs, au profit du président, et celui qui est la cause du premier, qui est un déséquilibre interne à la fonction présidentielle. Le déséquilibre fondamental de nos institutions est celui qui existe entre légitimité, responsabilité et pouvoirs présidentiels. Les abus de pouvoir du général de Gaulle avaient été contestés mais avaient pu s'imposer parce qu'il remettait régulièrement sa responsabilité en cause, s'assurant ainsi d'une forte légitimité. Par la suite, les présidents ont voulu conserver les abus de pouvoir, mais sans la responsabilité et même avec une légitimité très affaiblie. Même en période de cohabitation, les pouvoirs que le président parvient à exercer en fait sont très excessifs au regard de sa légitimité et de sa responsabilité. N'est-il pas curieux pour l'équilibre des pouvoirs et pour l'alternance nécessaire en démocratie qu'un président élu tous les sept ans et dont la politique a été clairement désavouée par le Peuple puisse imposer ses vues dans de très nombreux domaines à la majorité qui a été élue contre lui ? Il est plus puissant que le président des États-Unis hors cohabitation et reste doté d'une arme qui n'appartient pas au président d'outre-Atlantique même en période de coexistence, le droit de dissolution.

Analyse prospective des solutions envisageables : des relations évolutives.

Il est possible que l'évolution lente des habitus et de plusieurs facteurs (remise en cause de la domination

du président sur son parti, éclatement du système politique sous l'effet de la proportionnelle utilisée aux européennes et aux régionales, renoncement à l'usage du droit de dissolution à la suite de l'échec de 1997...) conduise à un retour progressif à la Constitution, sans qu'il soit nécessaire d'intervenir. Mais cela paraît assez peu probable du fait du système de contraintes que l'on a décrit. On peut donc suggérer d'agir soit sur le système de variables déterminantes, soit sur le régime politique. Le renoncement au scrutin majoritaire favoriserait une « déprésidentialisation », mais risquerait de générer l'implosion du système de partis et de favoriser l'instabilité gouvernementale.

La révision de la Constitution a déjà été suggérée dans plusieurs directions intéressantes, notamment par le comité Vedel. L'essentiel est de savoir quel type de présidence on souhaite : arbitrale, directive, ou tantôt arbitrale et tantôt directive, et de se donner les moyens de vérifier que, quel que soit ce choix, il permettra d'assurer un équilibre suffisant pour éviter les excès de pouvoir soit du président soit du Parlement. En toute hypothèse, c'est au Peuple qu'il appartient d'en décider, la doctrine pouvant seulement éclairer son jugement sur les conséquences probables des différentes options. (...)

Document n°12 : Liste des Présidents de la République et des Premiers ministres de la Vème République française : v. les documents additionnels 1 et 2.