

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »*

L'hésitation sur la pertinence de l'appellation de « régime semi-présidentiel » n'est pas nouvelle. Depuis que Maurice Duverger a introduit cette catégorie dans la classification traditionnelle des régimes politiques¹, elle a fait preuve pourtant d'une belle résistance puisqu'elle est aujourd'hui admise dans de nombreux manuels, dans les dictionnaires de terminologie constitutionnelle et même dans le vocabulaire courant des commentateurs de la vie politique.

À l'inverse, les autres propositions faites pour qualifier le régime spécifique de la V^e République, qu'il s'agisse du « principat », du « régime présidentiel » ou du « correctif présidentiel », n'ont guère dépassé le cercle, estimable certes, décrit par la plume de leurs auteurs. Et le fait que le modèle français, moins isolé qu'il ne l'était il y a quelques années, se trouve maintenant rejoint par d'autres exemples dans plusieurs des pays issus du démantèlement de l'empire soviétique, ceux-là même dont Patrice Gélard décrit régulièrement l'évolution², n'a pas amené à reprendre la question de la dénomination, ce que l'on voudrait faire ici en quelques lignes consacrées aux contraintes

* Publié dans *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, pp. 229-234.

¹ Notamment *In Échec au Roi*, Albin Michel, 1977, 250 p. Et, pour un approfondissement, les actes du colloque qu'il a dirigé, CACSP : *Les régimes semi-présidentiels*, PUF, 1986, p. 367.

² Sa chronique dans la *Revue française de droit constitutionnel*.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »

institutionnelles, aux ressources qui pourraient fonder cet éventuel régime, ce terme étant à discuter pour finir.

I

Lorsqu'il avait fait, il y a quelques années, un premier point sur cette controverse. Olivier Duhamel avait montré³ que, par-delà les différences de vocabulaire, un accord sur le fond apparaissait dès lors que Maurice Duverger avait affiné sa position en acceptant de considérer que l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct ne pouvait être retenue à elle seule comme critère pertinent pour fonder une classification solide (ainsi le colloque signalé plus haut ne retient, en dehors de la France, que les cas de Weimar, de la Finlande et du Portugal).

S'il en fallait une preuve supplémentaire, les trois expériences de cohabitation intervenues en France depuis 1986 seraient là pour l'apporter et montrer que la maîtrise de la majorité parlementaire est tout aussi indispensable... même si on ne s'arrêtera pas à la facétie qui amènerait à écrire que le régime est semi-présidentiel au sens temporel du terme, parfois présidentiel, parfois parlementaire !

Plus sérieusement, s'il n'est pas certain que ces situations de cohabitation marquent une complète « revanche du régime parlementaire » selon l'expression de Patrick Auvret⁴, elles montrent bien en effet qu'en matière d'attribution du pouvoir l'article 49 vaut bien l'article 6. Ou, pour être plus explicite, que c'est bien le fait de détenir les clés de la majorité parlementaire qui fait en définitive la puissance du président de la V^e République, son élection au suffrage universel direct lui donnant cependant, par le jeu normal des échéances électorales ou par une dissolution réussie, de bonnes chances de réaliser la « transivité majoritaire », pour reprendre une expression que nous

³ Olivier DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », p. 581-590 in *Mélanges Duverger*, PUF, 1988, p. 799.

⁴ Patrick AUVRET, « La revanche du régime parlementaire », *RDP* 1997-5, p. 1231-1236 et « La qualification du régime : un régime parlementaire », *RDP* 1998-5 et 6, p. 1516-1525.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

avons proposée⁵, faute de quoi son pouvoir sera bien affaibli, encore qu'il reste maître d'un temps susceptible de permettre la reconquête.

Le caractère semi-présidentiel sera donc apporté par cette « combinatoire institutionnelle » selon l'expression proposée et illustrée par Jean-Luc Parodi et Olivier Duhamel⁶. Nous rejoignons volontiers cette analyse sans pour autant être entièrement convaincu par l'importance accordée à certaines « contraintes institutionnelles », en particulier pour ce qui concerne le mode de scrutin : avancer qu'un mode de scrutin majoritaire est une contrainte forte et un mode non-majoritaire une contrainte faible, c'est présupposer que le scrutin majoritaire fabrique une majorité et que les scrutins non-majoritaires n'en fabriquent pas. Or le premier peut y faillir, rarement il est vrai, ou fabriquer une majorité différente ce qui ruine la combinatoire, et les seconds y parvenir, pas très souvent certes mais parfois justement dans les pays qui pourraient rentrer dans la problématique semi-présidentielle : ainsi l'Autriche (pour les populistes de 1966 à 1970 et les socialistes de 1970 à 1983) et surtout au Portugal, l'exemple de ce pays étant particulièrement utilisé par Olivier Duhamel (le PSD aux élections de 1987 et 1991 et à la rigueur, il tangente cette majorité en ne la manquant que de quatre sièges, le PS aux élections de 1995).

De plus, il nous semble nécessaire d'ajouter à cette combinatoire un élément supplémentaire il est certes nécessaire pour un président désireux d'être le véritable détenteur du pouvoir que son parti ou sa coalition ait la majorité au Parlement : encore faut-il qu'il en soit le chef, reconnu et obéi comme tel, ce qui ne découle pas forcément des contraintes proposées. Ainsi, le Portugal est en situation de concordance depuis 1995, mais sans cette relation d'autorité et sans que cela entraîne semble-t-il une quelconque modification de la pratique institutionnelle.

⁵ Voir notre article « La singularité française », *Pouvoirs* 1998-85, p. 47-62.

⁶ Jean-Luc PARODI: « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la Cinquième République ? Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », p. 24-43, in Olivier DUHAMEL et Jean-Luc PARODI éd. : *La Constitution de la Cinquième République*, Presses FNSP, 1985, p. 537. Et Olivier DUHAMEL : *Les démocraties*, Le Seuil, Point-Essais, 1995, p. 326.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »

II

Dès lors, il nous paraît que plus que les contraintes, ce sont les ressources dont peut disposer le président de la République, au sens que F.G. Bailey donne à ce mot de ressources⁷, qui permettent de répondre à la question : pour que le caractère semi-présidentiel soit avéré, il faut que le président dispose d'un ensemble de ressources, tant juridiques que politiques.

Les ressources juridiques d'abord peuvent se répartir en deux ensembles : l'élection au suffrage universel direct d'une part et les pouvoirs donnés par le texte de la Constitution d'autre part.

L'élection au suffrage universel direct peut être présentée comme la condition *sine qua non* d'une possible effectivité du pouvoir présidentiel d'autant qu'elle répond au besoin contemporain d'immédiateté du choix de leur principal dirigeant par les citoyens. Et s'il est vrai que l'élection présidentielle américaine structure la vie politique des États-Unis, il est tout aussi vrai que l'élection présidentielle française structure la vie politique de la V^e République en définissant notamment ces éléments fondamentaux que sont la majorité et l'opposition, avec pour chacune son périmètre et sa direction⁸.

Les pouvoirs reconnus par la Constitution fondent le second ensemble de ressources juridiques, dès lors qu'ils ont une consistance effective : dans un ensemble variable doivent au moins figurer la capacité à nommer librement (sur le plan juridique s'entend) le Premier ministre, à dissoudre sans conditions lourdes l'Assemblée législative et, à titre plus accessoire, celle de présider le Conseil des ministres, de pouvoir refuser une signature à des textes réglementaires, etc. Encore faut-il que ces pouvoirs ne soient pas qu'une apparence formelle et que le président ait la latitude de les utiliser dans le sens qu'il souhaite.

C'est là qu'interviennent les ressources politiques qui, elles aussi, nous paraissent être au nombre de deux, l'existence d'une majorité favorable et sa direction.

Sur l'existence d'une majorité favorable il n'est guère nécessaire d'insister, les situations de cohabitation ayant montré *a contrario*,

⁷ In *Les règles du jeu politique*, 1969, traduction française, PUF, 1971, p. 254.

⁸ Voir notre article: « Le système des partis ou la constitution politique de la V^e République », *RDP*, 1998-5 et 6, pp. 1611-1624.

comme on l'a dit plus haut, que son absence obligeait non pas, comme on l'a cru longtemps, à un retrait mais bien à un repli du président, la pratique suivie, pour l'essentiel à l'identique, par François Mitterrand et Jacques Chirac étant maintenant bien codifiée.

Mais encore faut-il que le président soit à même de diriger cette majorité, qu'il soit reconnu comme en étant le chef, le chef souvent parce que le constructeur. Constructeur, il a pu l'être du parti qui, après l'avoir mené au pouvoir, va lui permettre de l'exercer en étant le noyau de la coalition nécessaire, ainsi, avec pour chacun quelques aléas, Valéry Giscard d'Estaing, François Mitterrand ou Jacques Chirac ; ou constructeur de la seule coalition, ainsi le président finlandais qui dans un système de multipartisme peut souvent réussir à rassembler dans une coalition gouvernementale ceux qui l'ont soutenu lors de l'élection présidentielle.

Si l'on veut bien retenir cette approche, on peut éclairer assez facilement la question du caractère semi-présidentiel : pour que celui-ci se rencontre, il faut que les quatre ressources ci-dessus soient rassemblées et ceci explique la rareté du type ainsi constitué. Pour prendre l'exemple des pays de l'Union européenne et en s'intéressant aux huit Républiques qui en font partie, les monarchies n'entrant pas dans cette problématique, on peut montrer que l'absence de telle ou telle ressource élimine la plupart des candidats :

- celle de la première ressource juridique (élection au suffrage universel direct) élimine Allemagne, Grèce et Italie.
- celle de la deuxième ressource juridique (pouvoirs réels reconnus par la constitution) élimine l'Irlande,
- celle de la première ressource politique (majorité parlementaire conforme) élimine l'Autriche et le Portugal sauf pour quelques années,
- celle de la seconde ressource politique (direction de la majorité parlementaire) élimine ces mêmes pays pour leurs rares périodes de concordance.

Il ne reste alors comme candidats acceptables que la V^e République, hors périodes de cohabitation, et, avec la même réserve qu'il serait trop long de détailler ici, la Finlande.

III

Si le caractère semi-présidentiel peut ainsi être confirmé et précisé, qu'en est-il de l'autre terme de l'expression discutée, celui de « régime » ? On s'accorde aujourd'hui à penser que, par opposition à celui de « système » qui rend compte du mode d'exercice du pouvoir dans sa globalité, le terme de « régime » s'attache à l'existence d'un certain nombre de règles institutionnelles dont l'articulation va définir tel ou tel type. Donc, pour être situé, comme on le fait trop facilement, dans une taxinomie ordonnée entre le « régime parlementaire » et le « régime présidentiel », le « régime semi-présidentiel » devrait se caractériser par des traits intermédiaires, autrement dit par des critères émanant de l'un et de l'autre de ses concurrents. Quels peuvent-ils être ?

Le critère du régime parlementaire n'est pas difficile à trouver : l'accord est unanime aujourd'hui sur le fait qu'il est constitué par la possibilité de mise en cause de la responsabilité du gouvernement par le Parlement, même si dans notre époque de parlementarisme majoritaire le renversement effectif devient rare, il l'est d'ailleurs depuis longtemps en Grande-Bretagne, considérée comme le prototype de cette forme institutionnelle (deux cas seulement au xx^e siècle, 1924 et 1976). Mais la menace demeure, qui oblige à l'homothétie du gouvernement et de la majorité parlementaire. En revanche, la dissolution n'intervient qu'à titre subsidiaire et ne peut être considérée comme un véritable critère⁹. Quant au critère juridique du régime présidentiel, il est beaucoup plus difficile à cerner : Richard Moulin¹⁰ a montré qu'il reposait, dans sa conception classique, sur la séparation des pouvoirs et précisément la non-révocabilité de l'exécutif par le législatif, même si ce trait avait reculé au profit d'un autre, tiré de la pratique américaine, la prééminence présidentielle¹¹, notion quelque peu imprécise puisque variable selon les conjonctures, encore que personne ne se hasarderait

⁹ Voir Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 2^e éd., 1998, p. 907, notamment p. 166-168.

¹⁰ Richard Moulin, *Le présidentielisme et la classification des régimes politiques*, LGDJ, 1978, p. 389, notamment p. 14-18 et la préface de Michel Troper, notamment p. X.

¹¹ Abondamment illustrée, par exemple, in Richard E. Neustadt, *Presidential power and the modern presidents*, New York, The Free Press, nouvelle édition, 1991, p. 371.

aujourd'hui à parler du gouvernement congressionnel des États-Unis, comme le faisait Wilson au début du siècle. Soulignons que l'élection du président au suffrage universel direct (que l'on pourrait d'ailleurs - très formellement - contester pour les États-Unis) n'est pas considérée comme un critère, même si, pour être honnête, il faut bien concéder qu'on ne voit guère d'autre fondement possible à l'autonomie présidentielle (sauf à la rigueur le système originel de 1958).

Et ainsi apparaît la difficulté : les critères sont antinomiques et impossibles à rassembler dans une forme intermédiaire dès lors qu'on en reste au terme de régime et au sens juridique qui est le sien. On pourrait à la rigueur parler de « régime semi-parlementaire » puisqu'il y a bien le critère de la responsabilité mais aussi « autre chose ». Mais cette « autre chose » n'est pas un critère du régime présidentiel, sauf à considérer que l'élection du président au suffrage universel direct en soit un, ce qui n'est pas le cas, on vient de le dire ; au surplus ce critère, si critère il y avait, serait insuffisant. Et s'il faut le compléter par « l'exercice de réels pouvoirs » dont le plus notable est le droit de dissolution, cela revient à retenir un élément contradictoire avec la notion même de régime présidentiel, fondé sur la séparation. Ou, si l'on préfère, un régime serait qualifié de semi-présidentiel parce qu'il présente une caractéristique contraire à l'idée même du régime présidentiel...

Alors, que proposer ? Peut-être de garder le qualificatif de « semi-présidentiel » parce qu'il y a bien une prééminence, même si elle peut être à éclipses, mais d'abandonner le terme de régime au profit de celui de système ou, mieux, de celui moins passe-partout de gouvernement. C'est d'ailleurs celui qu'employaient volontiers les grands ancêtres : Esmein et Carré de Malberg, s'ils font figurer dans l'index de leurs ouvrages¹² le terme de « régime parlementaire », ne reconnaissent pas celui de « régime présidentiel » et parlent dans leurs développements de « gouvernement présidentiel ». Au tournant du siècle, Julien Laferrière et le doyen pas encore académicien, Georges Vedel utilisent

¹² On fait référence pour ESMEIN aux *Éléments de droit constitutionnel*, Sirey, 2^e édition 1899, p. 795, notamment p. 295 et pour CARRÉ de MALBERG à *la Contribution à la théorie générale de l'État*, Sirey, 2 tomes 1920 et 1922, p. 837 et p. 638, notamment p. 66 du tome II où il inscrit aux la supériorité du Congrès.

Sur le qualificatif de « semi-présidentiel »

dans leurs intitulés le terme de « gouvernement présidentiel » tout en commençant à employer dans leurs développements, de façon indifférenciée semble-t-il, celui de « régime présidentiel »¹³.

Et, pour conclure, le terme de « gouvernement semi-présidentiel » se justifie pleinement et décrit une réalité effective : il y a bien un gouvernement responsable, trait du régime parlementaire, mais marqué par la prépondérance politique du président qui le nomme, trait du régime présidentiel dans sa réalité contemporaine, mais semi-prépondérance seulement parce que reste parallèlement l'influence déterminante du Parlement et que c'est bien en définitive la maîtrise de la majorité parlementaire qui fondera la capacité de direction du président. Cette pratique du gouvernement semi-présidentiel s'inscrit dans le cadre juridique du régime parlementaire, bien défini par son critère.

On proposera donc cette nuance terminologique... sans trop espérer qu'elle rencontre plus de succès que les variantes précédentes, tant l'habitude est devenue forte !

¹³ Julien Laferriere, *Manuel de droit constitutionnel*, Domat-Montchrestien, 2^e édition 1947, 1112 p., notamment p. 755-765 ; Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, 1949, p. 616, notamment p. 60-70.