

## Le systeme des partis ou la Constitution Politique de la V<sup>e</sup> République\*

A qui l'interrogeait sur la nature du régime, le Général de répondit par la formule bien connue : « Une Constitution c'est un esprit, des institutions, une pratique »<sup>1</sup> Trente-cinq ans plus tard la définition est toujours recevable mais le troisième terme a évidemment et obligatoirement pris plus d'importance qu'aux débuts de la V<sup>e</sup> République : trois expériences de cohabitation ont mis en évidence ce que l'on appelle par commodité de langage une lecture différente mais qui est pratiquement, si les mots ont un sens, une Constitution différente car elle organise d'une autre manière la distribution des pouvoirs entre les organes de l'État. Le même texte, sans qu'il y soit sur le principal changé un *iota*, a permis et permet la pratique présidentialiste souvent soulignée et la pratique résolument parlementariste des périodes 1986-1988, et, plus marquée peut-être encore, de celle qui s'est ouverte en 1997.

Dès lors, les interrogations sur les mécanismes juridiques et leurs inflexions, les interprétations jurisprudentielles ou doctrinales, pour utiles qu'elles soient, ne permettent pas de répondre à la question fondamentale : quel est le ressort véritable de cette « pratique » qui permet de passer, avec une facilité insoupçonnée jusqu'à il y a douze

---

\* Publié dans la *Revue du Droit public*, 1998 n°5-6, pp. 1611-1624.

<sup>1</sup> Conférence de presse du 31 janvier 1964.

ans, d'un système décisionnel à un autre parfaitement opposé, pouvoir maximal du Président et pouvoir minimal du Premier ministre ou de temps à autre, l'inverse.

La pratique... la pratique c'est, autre manière de le dire, le jeu des acteurs en charge des différents rôles institutionnels. S'agirait-il alors simplement des hommes, la stature du Général de Gaulle induisant une non-répartition des pouvoirs <sup>2</sup> destinée à disparaître avec lui? Cette explication par la « parenthèse gaullienne » n'a pas résisté à la vérification historique; il a fallu alors se rabattre sur l'idée que les premiers successeurs du fondateur « s'étaient inspirés de l'idéal gaulliste », avaient « chaussé les bottes du Général » en conservant, intact ou presque, le dogme de la prééminence présidentielle. Mais la thèse de la filiation intellectuelle devient plus difficile à soutenir après 1981, lorsque François Mitterrand accède à l'Élysée; même si l'auteur du « Coup d'État permanent » <sup>3</sup> reste théoriquement réservé sur les institutions dont il hérite, il se coulera sans hésiter dans la forme à lui léguée: la prééminence présidentielle sera tenue et maintenue jusqu'à ce que la conjoncture politique inédite de 1986 amène à inventer une nouvelle configuration<sup>4</sup>.

Au passage, ceci montre qu'il n'y a pas eu une pratique de la Constitution de droite ou une pratique de gauche : elles ont été, sur ce point essentiel, identiques, la logique de situation l'emportant sur toute autre préoccupation éventuelle. Mais la référence à 1986 donne déjà la réponse, aujourd'hui évidente: ce ne sont pas les acteurs-hommes qui déterminent la pratique mais les acteurs collectifs qui soutiennent leur entreprise, les partis politiques non pas pris séparément mais en tant qu'ensemble, autrement dit le système de partis et naturellement la ou plutôt les articulations qui existent entre lui et la figure de référence des institutions, à savoir le Président de la République.

<sup>2</sup> Le même texte dans sa partie la plus connue.

<sup>3</sup> François Mitterrand, *Le coup L'État permanent*, Plon, 10-18, 1965, p. 245.

<sup>4</sup> Dont la philosophie est exposée dans le message au Parlement du 8 avril 1986 si le premier texte cité peut être considéré comme définissant « l'esprit » de la République présidentieliste, ce second peut être symétriquement regardé comme présentant celui de la République parlementariste. Il est reproduit aux pp. 129-130 du recueil de Didier Maus : Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République, *Documentation française*, édition 1998, p. 429.

Si l'idée que le système de partis a une « influence » sur la pratique est chose acquise depuis que Maurice Duverger, précurseur de bien d'autres, a heureusement fait passer la discipline d'un droit constitutionnel exégétique à l'étude des institutions politiques <sup>5</sup>, nous ne sommes pas encore arrivés, me semble-t-il, à considérer qu'il y a là un véritable élément constitutif, comme nous acceptons de le faire pour la Grande-Bretagne, dont personne ne se hasarderait à décrire le système politique sans accorder au bipartisme une place prépondérante. Pourtant nous en sommes proches: le fait majoritaire est retenu comme essentiel <sup>6</sup> et, bien entendu, la cohabitation ne peut se comprendre que par sa cause même, la contradiction des majorités, contradiction qui ne nie pas le fait majoritaire mais en inverse les conséquences.

S'il y a donc une spécificité du régime politique de la V<sup>e</sup> République c'est à notre sens plus là qu'il faut la chercher que dans les innovations proprement constitutionnelles des textes de 1958 et 1962. C'est ce que l'on voudrait montrer ici en retraçant rapidement la construction progressive de ce système de partis particulier, le quadrille bipolaire selon l'heureuse expression de Maurice Duverger <sup>7</sup> avant de souligner, de façon tout aussi cursive, son interaction avec les mécanismes institutionnels: configurations du quadrille et transfiguration des institutions.

## I. Configurations du quadrille

Le mode de scrutin pour les élections législatives ne figure pas dans la Constitution, ce paraît-il de la volonté expresse du Général de Gaulle qui voulait se garder la possibilité d'en changer facilement; en revanche la révision de 1962 y introduit de façon précise et détaillée

<sup>5</sup> Sur cette évolution voir Bastien François, *Naissance d'une Constitution 1958-1962*, Presses de Sciences Po, 1996, p. 263, notamment le chapitre 3.

<sup>6</sup> Voir la thèse de Jean-Luc Parodi, *La Cinquième République et le système majoritaire*, Presses, FNSP, 1972, p. 293.

<sup>7</sup> L'expression apparaît je crois pour la première fois comme intitulé du chapitre 8, in *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 309.

le mode d'élection du Président de la République, là aussi le scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

L'un et l'autre vont peser fortement sur la reconstruction d'un système de partis qui va s'organiser selon les logiques politiques ainsi créées. Mais ce processus prendra quelque temps, avant de présenter une sorte de perfection, peut-être menacée aujourd'hui par quelques symptômes de dérèglement.

### **La marche à la bipolarisation: 1958-1974**

Liées par des habitudes, des positions locales, des illusions tactiques, les formations politiques mettent généralement quelque temps à comprendre qu'un nouveau mode de scrutin amène, à tout le moins, à présenter différemment leur offre sur le marché électoral. En novembre 1958, les partis issus de la IV<sup>e</sup> République n'effectuent aucun effort particulier de regroupement sous réserve que radicaux et MRP ne s'alignent, chacun, que dans la moitié des circonscriptions. Même si, Parti communiste et UFD mis à part, tous se présentent comme favorables au nouveau régime, l'électorat et le scrutin majoritaire avec ses désistements placent en tête l'UNR qui se réclame directement du père fondateur et le CNI rangé derrière l'un de ses principaux ministres, Antoine Pinay. Néanmoins six groupes parlementaires, augmentés d'une trentaine de non-inscrits, composent la nouvelle Assemblée nationale. A part la SFIO qui ne voudra pas en être, tous sont représentés dans le gouvernement Debré de janvier 1959, on est alors dans une logique de rassemblement, selon un mot cher au Général de Gaulle, et même si celui-ci s'érode assez vite, remous au CNI après le départ de Pinay (janvier 1960) et éloignement du MRP, la nécessité de régler l'affaire algérienne tient lieu de ciment parlementaire et le gouvernement n'a pas à souffrir du rétrécissement de sa base au Palais-Bourbon.

Il est frappant de constater que c'est la mise en place de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, innovation majeure de la V<sup>e</sup> République, qui va entraîner la mutation du système de partis en faisant passer d'une logique de concentration à une logique de majorité: le projet déjà avant que ses applications y concourent encore davantage. La motion de censure d'octobre 1962, la

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

seule on le sait à réussir sous la V<sup>e</sup> République, fait apparaître crûment la nécessité d'une majorité parlementaire solidement construite; avec l'échec du cartel des non elle prend forme, constituée sinon d'un seul parti, encore que l'UNR obtienne à elle seule 48% des sièges, du moins d'une coalition préélectorale. L'autre phénomène marquant, dont l'importance est moins perçue à l'époque, est la réintégration du parti communiste dans le jeu politique puisque ses désistements sont acceptés et que certains lui sont consentis.

Le fait majoritaire est installé. Il ne va cesser de se confirmer, sous l'influence maintenant de l'usage de l'élection présidentielle, un second tour limité à deux candidats étant évidemment une puissante contrainte pour déterminer une majorité et opposition. Encore faut-il préciser les contours de l'une et de l'autre, la réponse commence à apparaître dès la première expérience, celle de 1965.

Le Général de Gaulle est soutenu par la seule majorité parlementaire et en face de lui deux hypothèses sont au banc d'essai: les résultats du premier et surtout du second tour, les 45 % rassemblés sur son nom par François Mitterrand le 19 décembre 1965 tranchent en faveur de la stratégie d'union de la gauche contre la stratégie centriste incarnée par Jean Lecanuet. Le débat n'est pas tout à fait clos, la FGDS et le Centre démocrate entretiennent encore quelques connivences en 1967, mais plus en 1968, et le succès d'un nouveau cartel des non, qui se garde bien de reprendre cette dénomination, lors du référendum du 27 avril 1969 ouvre la porte à la tentative d'Alain Poher à l'élection présidentielle qui s'ensuit. Son échec, Georges Pompidou sera le Président le mieux élu de la V<sup>e</sup> République en termes de suffrages exprimés, marque la fin du centrisme d'opposition: déjà affaibli par le soutien du CDP de Jacques Duhamel au candidat gaulliste, il ne sauve que de justesse son groupe parlementaire aux élections législatives de 1973<sup>8</sup>.

C'est en revanche la démarche d'un centrisme majoritaire qui va se trouver validée par les élections présidentielles de l'année suivante : l'habileté de M. Giscard d'Estaing est de pressentir qu'en additionnant les centristes orphelins aux modérés rassemblés dans ses Républicains

---

<sup>8</sup> Sur les avatars du centrisme, pour ne citer que la thèse la plus récente, voir Jean-Pierre Frémont, La quadrature du centre – Histoire du centre en France 1945 – 1998, Paris-I, 1998, p. 371.

Le système des partis ou la Constitution Politique de la Ve République

indépendants, il est possible de faire jeu égal avec le partenaire-adversaire gaulliste; une campagne incisive et réussie lui permettra d'aller bien au-delà de cet objectif, en réunissant deux fois plus de voix que Jacques Chaban-Delmas le 5 mai 1974.

De l'autre côté de l'échiquier, la démarche de François Mitterrand a été concomitante et symétrique: rassembler les morceaux épars de ce que l'on appelle encore la gauche non-communiste pour dépasser électoralement le partenaire alors plus puissant et le thème du rééquilibrage nécessaire pour l'emporter sera martelé depuis le congrès d'Épinay (1971), au moment de la signature du programme commun de gouvernement et jusqu'aux élections de 1973 qui en marquent le début. Sa désignation comme candidat commun de la gauche à l'élection présidentielle de 1974 est un premier aboutissement du processus: le quadrille est en place.

### **Le quadrille bipolaire: 1974-1988**

On justifiera plus loin cette coupure introduite en 1988; pour l'heure il faut souligner que l'élection présidentielle de 1974 voit au premier tour plus de 90% des suffrages exprimés se retrouver sur les trois candidats représentant les quatre forces politiques principales. Le succès de M. Giscard d'Estaing, 50,8 % des suffrages exprimés au second tour, n'est pas immédiatement suivi de la construction d'un « parti du Président », sans doute parce que M. Chirac, Premier ministre sans être issu de la famille politique de l'élu ce qui est une innovation, se fait fort de « giscardiser » l'UDR dont il prend le contrôle en décembre 1974 avant de la transformer, à son usage cette fois, en RPR (décembre 1976); pour y répondre ce n'est qu'en février 1978 que l'UDF, regroupement des partisans directs du Président de la République, voit le jour. De l'autre côté, l'échec de François Mitterrand lui permet de garder le contrôle du PS et de l'élargir (entrée d'une partie du PSU en octobre 1974) pendant que l'allié communiste persiste dans son être tout en manifestant quelque inquiétude<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Voir Colette Ysmal, *Les partis politiques sous la Ve République*, Montchrestien, 1989, p. 312.

La préparation des élections législatives de 1978 donne lieu à une modification de la loi électorale destinée à resserrer encore l'éventail: désormais (loi du 19 juillet 1976) il faudra avoir réuni au premier tour 12,5% des électeurs inscrits (soit plus de 16 % des suffrages exprimés avec une abstention de 25 %) pour pouvoir figurer au second. Tout cela aidant, les élections de 1978 montrent une configuration quadrangulaire presque parfaite: chacune des quatre formations rassemble un peu plus de 20 % des suffrages exprimés, le RPR dépassant l'UDF d'un point et le PS le PC de deux (ou de quatre si on lui ajoute son fidèle allié MRG); pour l'ensemble des quatre, 90 % des suffrages exprimés et quatre groupes à l'Assemblée nationale, deux dans la majorité, deux dans l'opposition.

La figure du quadrille se reproduit pour la première fois exactement à l'élection présidentielle de 1981 où chacun des quatre partis aligne son champion. Président sortant, M. Giscard d'Estaing devance facilement Jacques Chirac (28 % contre 18 %) pendant que, chef de l'autre majorité potentielle, François Mitterrand s'assure la même marge par rapport à Georges Marchais (26 % contre 15 %).

Aux élections législatives qui suivent, le succès de leur leader permet aux socialistes d'accentuer considérablement leur avance sur leur allié (37,5 % contre 16 %) tandis que l'échec giscardien permet au RPR une légère avance sur l'UDF (21 % contre 19 %). Moins équilibré, le PS a à lui tout seul la majorité parlementaire comme l'UDR en 1968, le quadrille est toujours en place, rassemblant même alors plus de 93 % des suffrages exprimés contre 87 % au premier tour de l'élection présidentielle.

Légitimé par ce chiffre le système de partis arrive alors à une simplicité remarquable qui ne va pas durer bien longtemps, ce qui, cause ou conséquence, peut être mis en rapport avec l'apparition dans le champ politique de nouvelles élections, celles-là à la proportionnelle. La première élection européenne au suffrage universel (10 juin 1979) n'avait pas bouleversé les données existantes, les quatre partis classiques réunissant encore 88% des suffrages exprimés; la seconde (17 Juin 1984) sonne elle comme un avertissement, puisque les quatre mêmes ne recueillent plus que 75 %, effondrement du vote communiste et première irruption véritable du Front national qui obtient 11 % des suffrages exprimés. Spécificité d'une élection vite considérée comme non-décisionnelle? Sans doute en partie, mais la tendance se confirme vite aux élections simultanées de 1986, les régionales organisées

pour la première fois et les législatives tenues cette année-là à la proportionnelle départementale; dans l'un et l'autre cas, les partis du quadrille dépassent tout juste les 80 % des suffrages exprimés alors que l'existence d'un électorat Front national autour de 10 % se confirme<sup>10</sup>. C'est à partir de ces résultats que s'organise la première cohabitation qui contribue elle aussi à brouiller les repères majoritaires<sup>11</sup>; elle se termine par le double succès de François Mitterrand en 1988, très net à l'élection présidentielle plus nuancé aux élections législatives. A la première, les candidats du quadrille ne recueillent plus que 77 % des suffrages exprimés, avant de remonter à 85 % aux élections législatives, ce dans une configuration quelque peu malmenée puisque si le PC reste de justesse devant le Front national aux élections à l'Assemblée nationale, il est loin derrière dans la course à l'Élysée. Et c'est la dernière fois que cette zone des 80 % sera atteinte ou approchée, avant un net décrochage qui nous paraît ouvrir une nouvelle période.

### La complexification: 1988 ...

La législature qui s'ouvre en 1988 est la première depuis trente ans à ne pas connaître une majorité parlementaire clairement révélée: la majorité avait parfois été courte (1967 et 1986) mais elle avait toujours existé. Là, l'ensemble PS-MRG, seul représenté au gouvernement malgré une ouverture à quelques personnalités sans impact parlementaire, représente à peine 48 % des sièges et se trouve court d'une douzaine d'élus par rapport à la majorité absolue. Certes, l'habileté tactique de Matignon et de ses conseillers va faire que cette situation inconfortable reste sans grande conséquence: le soutien du PC parfois, l'abstention des centristes quand celui-ci fait défaut permettent au gouvernement de ne pas craindre le renversement, d'autant que la popularité du Président de la République et du Premier

<sup>10</sup> On n'entrera pas ici dans la polémique sur l'éventuel rôle du changement de mode de scrutin en 1986, sur les résultats du Front national. Remarquons tout de même que sa première apparition comme force électorale date de 1984.

<sup>11</sup> Voir Jean-Luc Parodi: Proportionnalisation périodique, cohabitation, atomisation partisane: un triple défi pour le régime semi-présidentiel de la V<sup>e</sup> République; *RFSP*, juin-août 1997, pp. 292-311.

ministre d'abord, les spéculations sur une éventuelle anticipation de l'élection présidentielle ensuite, ne donnent pas aux censeurs une ardeur particulière.

Même si elle est nécessaire, cette ambiguïté tactique a des conséquences sur l'opinion: la notion de majorité se dilue et bien que les réflexes d'union et de désistement perdurent aux élections locales, le système à quatre partis perd de sa solidité. Aux élections proportionnelles, européennes de 1989 et régionales de 1992, ces deniers ne réunissent plus que 69 et 59 % des suffrages exprimés.

A la concurrence du Front national s'ajoute celle des écologistes, nourris pour bonne part des « déçus du socialisme », à qui les sondages promettent jusqu'à 18 ou 19 % des suffrages au début de 1993 (ils auront en définitive moins de 8 %).

Et l'érosion se poursuit puisqu'aux élections de 1993, du fait principalement de l'écroulement du PS qui perd près de la moitié de son électorat de 1988, les partis du système n'obtiennent plus que 69 % des suffrages exprimés. La large victoire de l'opposition n'est pas accompagnée pour autant d'une demande de démission du Président, la cohabitation est entrée dans les mœurs et on sait qu'il ne se représentera pas à l'élection présidentielle désormais proche.

A celle-ci, avril-mai 1995, les quatre candidats des formations habituelles ne recueillent plus que 71 % des suffrages exprimés, on voit l'importance de l'érosion par rapport à 1974 ou 1981. Comme en son temps M. Giscard d'Estaing, Jacques Chirac élu, fort de la majorité parlementaire la plus massive qu'ait connue la V<sup>e</sup> République, ne décide pas la dissolution. En y échouant deux ans plus tard, il confirmera a *contrario* ce qui pourrait apparaître comme une règle para-institutionnelle de la V<sup>e</sup> République, à savoir dissoudre dans la foulée de l'élection présidentielle pour réaliser ce que l'on a appelé la transitivité majoritaire et s'assurer à tout le moins cinq ans de pouvoir effectif<sup>12</sup>.

Des élections de 1997 on retiendra sans doute, même s'il est encore un peu tôt pour le dire, qu'elles marquent l'apparition d'un système de partis quelque peu différent : si l'érosion des quatre piliers du

<sup>12</sup> Voir notre article: La singularité française, *Pouvoirs*, 1998, n° 85, p. 47-62.

système précédent se confirme (67 % pour l'ensemble) c'est cette fois-ci du fait de la droite qui laisse la victoire à une gauche dite plurielle parce qu'élargie aux Verts qui acceptent la logique de coalition qu'ils refusaient jusque-là. Et, au lieu de se caractériser par la juxtaposition de deux partis en situation générale de concurrence-alliance, la nouvelle majorité témoigne d'une construction à deux niveaux: un accord de premier tour réservant quelques circonscriptions aux « petits alliés », désormais trois, PRG, MDC et Verts, et un accord de second tour avec le PC situé dans une zone électorale un peu plus élevée : un grand parti et quatre alliés en compétition pour le second rôle.

On notera que la même configuration paraît près de se mettre en place à droite au lendemain des élections régionales de 1998 qui ont conduit à ce que la question de l'intégration de l'autre parti anti-système, le Front national, soit posée, pour recevoir une réponse largement mais pas unanimement négative. L'affaiblissement et l'éclatement de l'UDF pourraient conduire au même schéma d'un RPR dominant largement son camp et s'appuyant sur des partenaires en compétition pour le second rôle, derrière MM. Bayrou, Madelin, Millon et autres. L'élection européenne de 1999 qui sera le premier test électoral d'une « Alliance » encore confuse permettra de vérifier si cette symétrie se confirme et avec elle l'importance des logiques de situation dans l'évolution du système de partis.

Voilà donc comment s'est organisé, étape après étape, ce système. Si on a tenu à en retracer ainsi l'histoire c'est pour en faire ressortir la ligne de force principale et déterminante qu'est indiscutablement la permanence du fait majoritaire depuis 1962; certes l'étendue et la construction interne de ces majorités sont différentes et on pourrait sans doute montrer que, selon les configurations, la latitude d'action du Président par rapport à son Première ministre ou celle du gouvernement par rapport au Parlement sont, légèrement, atténuées ou renforcées. Mais en définitive ces nuances sont secondaires par rapport au fait lui-même, qui a bien entendu des effets contraires selon qu'il est organisé autour du Président de la République ou contre lui, mais qui est en toute hypothèse le déterminant principal du fonctionnement des institutions.

## II. Transfiguration des institutions

On le sait bien, les institutions de 1958 avaient été conçues avec l'idée première de lutter contre l'instabilité ministérielle et que pour ce faire, une majorité parlementaire, la vieille recette britannique, étant difficile à apercevoir, il fallait trouver de quoi pallier cette absence. Or cette majorité est apparue, liée comme on l'a dit à l'élection présidentielle, pendant qu'apparaissait plus tard l'inconcevable, c'est-à-dire la divergence entre son incarnation présidentielle et son incarnation parlementaire. Majorités convergentes ou majorités divergentes mais toujours majorités: cela amène à présenter quelques observations sur les différentes fonctions de l'élection présidentielle, la dualité de l'exécutif et pour finir la solidité du fait majoritaire.

### Autres fonctions de l'élection présidentielle

La formulation peut paraître étrange puisque la fonction manifeste de l'élection présidentielle c'est bien entendu de désigner le Président de la République.

Mais si l'on veut bien tirer quelques leçons de l'histoire précédemment retracée, on peut y ajouter trois fonctions supplémentaires.

D'abord la construction de la majorité: celle-ci commence très en avant avec l'édification par le futur candidat de son parti, instrument de son ambition, comme l'ont fait tour à tour MM. Giscard d'Estaing, Mitterrand et Chirac <sup>13</sup> et les exemples *a contrario* de MM. Barre et Balladur montrent la nécessité d'un tel outil. Elle se poursuit par l'élargissement au second tour au partenaire-concurrent et l'ensemble, si le candidat réussit, devient majorité présidentielle, aussitôt déclinée en majorité gouvernementale puis parlementaire, selon la transitivité signalée, avec une exacte concordance des périmètres. Les différentes composantes ont droit à des rétributions en termes de postes ministériels notamment, partagés en principe à la proportionnelle des effectifs contrôlés, avec un net avantage pour les partisans du premier tour, des rangs desquels provient

<sup>13</sup> Voir notre contribution: Le processus de nomination des candidats et l'organisation des campagnes électorales, in *La France présidentielle*, Nicholas Wahl et Jean-Louis Quermonne éd., Presses de Sciences Po, 1995, pp. 67-93.

toujours le Premier ministre initial. On notera qu'ainsi la liberté de choix du Président en ce qui concerne le chef du Gouvernement, totale selon l'article 8-1, est en fait une première fois conditionnée, le premier Premier ministre du septennat étant normalement le lieutenant principal dans la conquête du pouvoir et le second un exécutant fidèle<sup>14</sup>.

Mais pour tenir l'autre pouvoir que l'interprétation dominante tire de l'article 8, à savoir la possibilité de demander et d'obtenir la démission du Premier ministre lorsque la nécessité politique s'en fait sentir, le Président doit rester maître de sa majorité et d'abord de son propre parti, pilier essentiel avec lequel il continue à entretenir des relations privilégiées, fondées sur le sentiment d'un succès et d'un avenir communs. Les Présidents ont toujours veillé de très près au choix du dirigeant de leurs partis respectifs, en distinguant un compagnon fidèle, les secrétaires généraux du mouvement gaulliste sous de Gaulle et Pompidou, Michel Poniatowski pour les RI en 1974 ou Lionel Jospin pour le PS en 1981; là aussi la pratique de M. Chirac sera différente puisqu'il adoube à la tête du RPR, le Premier ministre qu'il a choisi, comme pour marquer la confiance absolue qu'il lui porte. Le fait pour le Président d'échouer dans cette intention s'analyse comme la perte d'une ressource politique importante qui le handicape dans la poursuite de son action: ainsi François Mitterrand en 1988 ou Jacques Chirac en 1997. Dans ce dernier cas le handicap est d'autant plus fort que M. Chirac est au surplus en situation de cohabitation. Aussi peut-on comprendre que, rompant avec les prudences antérieures, il déclare sans ambages: « Il est nécessaire d'avoir une harmonie complète entre l'opposition et le Président de la République qui est issu de ses rangs »<sup>15</sup>. Limites de l'article 5... arbitre institutionnel certainement, mais aussi nécessairement dirigeant d'une coalition politique, telle est l'inévitable ambivalence du titulaire de la fonction présidentielle<sup>16</sup>.

Plus curieux est le rôle de l'élection présidentielle par rapport à l'opposition: même si le désir de symétrie peut paraître excessif, il

<sup>14</sup> Sur cette logique voir notre article : que peut le Président, p. 15-29, in *Pouvoirs*, 1994, n° 68.

<sup>15</sup> Interview du 14 juillet 1998; texte in *Le Monde*, 16 juillet 1998.

<sup>16</sup> L'article de Jean-Luis Quermonne, La présidence de la République et le système de partis, pp. 93-113, in *Pouvoirs*, 1987, n° 41, n'a rien perdu de sa pertinence.

nous semble qu'elle a pratiquement les mêmes effets sur l'autre coalition politique, celle qui ne l'a pas emporté au second tour. Bien sûr, on aperçoit sans peine que ce second tour parce qu'il détermine le périmètre politique de la majorité détermine aussi celui de l'opposition et les transgressions d'un camp à l'autre sont mineures et rarissimes. Mais il faut souligner que ce second tour intronise aussi – ou confirme – le leader de l'opposition: loin d'être condamné par son échec, sauf si celui-ci revêt une gravité particulière comme pour MM. Poher et Giscard d'Estaing, il est au contraire crédité d'une « belle performance » et chargé par son camp de le conduire à une revanche, prochaine aux élections législatives ou plus lointaine à l'élection présidentielle suivante. Ainsi en va-t-il de François Mitterrand, distingué en 1965 et confirmé en 1974, ou Jacques Chirac, préqualifié par son premier tour de 1981 et l'échec final de M. Giscard d'Estaing, avant de l'être complètement par son second tour de 1988 et enfin de Lionel Jospin à leur manière, la revanche espérée, illustrant au passage la question de la dualité de l'exécutif.

### La dualité de l'exécutif

La question de la place respective du Président de la République et du Premier ministre dans le processus décisionnel organisé par la Constitution est récurrente depuis 1958. On sait les controverses qu'elle a provoquées, la plus notable étant le débat entre François Mitterrand et Georges Pompidou, à l'Assemblée nationale le 24 avril 1964, au lendemain donc de la conférence de presse du Général de Gaulle du 31 janvier de la même année <sup>17</sup>, on sait également les perplexités des juristes très préoccupés de comprendre comment s'articulent exactement les articles 5 et 13 d'un côté, les articles 20 et 21 de l'autre, perplexités accrues par le Conseil d'État lorsqu'il juge que ce qui a été fait en Conseil des ministres, donc sous l'autorité du Chef de l'État, ne peut être défait que dans les mêmes formes (CE, 10 septembre 1992, Meyet) et reconnaît ainsi comme un pouvoir d'évocation présidentiel. Les tentatives de clarification ont été nombreuses: domaine réservé par rapport à un domaine général, orientation et mise en œuvre ou,

<sup>17</sup> Textes reproduits aux pp. 134-138 et 42-44 du recueil de Didier Maus, précité.

pour celle qui est la plus couramment admise, pouvoirs propres et pouvoirs partagés, l'ambiguïté demeurant d'ailleurs puisque rien n'est dit du caractère léonin ou équitable de ce partage.

Quarante ans de pratique et trois cohabitations amènent à penser à une réponse finalement beaucoup plus simple: le partage, si partage il y a, se fait par l'attribution de la quasi-totalité du pouvoir exécutif à celui en qui se reconnaît la majorité parlementaire, Président ou Premier ministre selon les cas, d'où la nécessité absolue pour le premier comme pour le second en période de cohabitation, de garder la maîtrise des partis qui la structurent.

En période de concordance des majorités, le Président a ainsi la possibilité, non seulement d'exercer pleinement les pouvoirs que la Constitution lui confie, mais aussi d'évoquer ceux qu'elle attribue au Premier ministre et au Gouvernement, l'éventuel partage résultant de sa seule volonté; on objectera que le Premier ministre peut s'y opposer, discuter, voire obtenir gain de cause, il semble que cela ait été parfois le cas pour Michel Debré et Georges Pompidou, mais en définitive, si le Chef de l'État tient à son idée, il ne lui restera qu'à s'incliner, démissionner ou être prié de le faire. Ainsi va, théorisée en 1964 mais pratiquée bien après, à droite comme à gauche, la lecture présidentialiste.

En période de discordance, le partage se fait exactement à l'inverse: Premier ministre et Gouvernement exercent sans véritable entrave les compétences à eux reconnues par les articles 20 et 21. Le Président peut mettre en garde, faire part de ses réserves mais pas véritablement s'opposer, si ce n'est au choix de la voie des ordonnances, auquel cas la majorité lui répondra par le vote d'une loi. Il est admis depuis 1986 qu'il ne saurait refuser la signature des décrets de portée générale et au mieux retarder ceux portant nomination en attendant qu'une solution acceptable soit proposée à ceux qui en font les frais; on objectera là qu'il reste les domaines de compétence traditionnels et les fameux pouvoirs propres, ainsi appelés parce que dispensés du contreseing. Les premiers n'ont pas été mis en cause jusqu'à présent, sans doute parce qu'en matière de défense et de relations internationales le consensus entre les majorités est plus grand qu'il n'y paraît, mais si un conflit survenait, il n'est pas certain que sa solution irait dans le sens présidentiel, l'Assemblée Nationale ayant

la possibilité de refuser l'autorisation de ratifier un traité ou le vote des crédits d'un programme militaire. Quant aux seconds, il faut sans doute limiter fortement la liste de l'article 19: rien à dire évidemment sur les pouvoirs donnés par les articles 16, 18, 54 et 56 mais en dehors bien sûr du premier, exceptionnel, on nous pardonnera de penser qu'ils ne portent pas véritablement sur l'essentiel. Pour les autres, l'article 8-1 est totalement conditionné par la situation parlementaire comme le montre l'automatisme des désignations de 1986, 1993 et 1997 et le référendum de l'article 11, même élargi par la révision de 1995, reste soumis à une proposition qu'un gouvernement ou une majorité de cohabitation n'est pas tenu de faire. Reste évidemment la dissolution de l'article 12, elle inconditionnée si ce n'est par des consultations purement consultatives, mais pour la mettre en œuvre utilement, le Président de la République doit avoir préalablement rétabli ses ressources politiques, c'est-à-dire disposer d'une coalition susceptible de lui redonner une majorité parlementaire; s'ajoute à cela la question du calendrier, les cohabitations courtes de 1986-1988 et 1993-1995 amenaient plutôt à attendre l'autre élection, la cohabitation potentiellement longue inaugurée en 1997 se prêterait davantage à la tentative, si du moins la condition précédente était remplie. Reste encore la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel en vertu de l'article 61, on nous permettra là-dessus de ne pas aller plus loin que la seule observation factuelle selon laquelle, cohabitation ou pas, ce pouvoir n'a jamais été utilisé<sup>18</sup>.

Ainsi va, théorisée en 1986, la lecture parlementariste de la Constitution; on n'explorera pas ici la possibilité de lectures intermédiaires dont ne sont apparues pour le moment que de prémices incertaines, encore qu'une cohabitation longue puisse en donner l'idée. Pour l'heure deux lectures existent et tout est affaire de majorité.

---

<sup>18</sup> Mais on en profitera pour signaler, sur une éventuelle influence des situations de cohabitation sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, la thèse d'Alexandre VIALA, *Les réserves d'interprétation dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Montpellier, 1998, p. 494, notamment p. 251 et s.

## La solidité du fait majoritaire

« Quand je ne serai plus là, il faudra un chef de l'État en dehors des partis et qui ne soit pas lié à une majorité parlementaire » aurait dit le Général de Gaulle au début de sa présidence<sup>19</sup>. Cette prophétie là en tout cas ne s'est pas réalisée, bien au contraire puisque sinon le sort, du moins la capacité d'action du Président de la République est indissolublement liée à l'état de la majorité, comme on vient de la rappeler<sup>20</sup>.

Si on ne peut suivre entièrement Patrick Auvret lorsqu'il affirme que « l'élection présidentielle est un leurre »<sup>21</sup>, ne serait-ce que parce qu'elle peut induire les élections parlementaires ultérieures, il a raison de souligner que pour ce qui est de l'attribution du pouvoir, l'article 49 vaut bien l'article 6.

On remarquera d'abord que cet article fait aussi l'objet de controverses et d'interrogations, essentiellement en ce qui concerne son premier alinéa, lequel organise le lien intime entre le Gouvernement et la majorité parlementaire, source de son pouvoir. Si la thèse de l'obligation pour un gouvernement nouvellement nommé de se présenter devant l'Assemblée nationale et d'y faire la preuve, selon des procédures de vote moins protectrices que celles des alinéas suivants, qu'il dispose bien d'un soutien majoritaire a pu être soutenue<sup>22</sup>, force est de constater que la pratique est pour le moins fluctuante. La présentation est la règle jusqu'en janvier 1966 où la non-présentation du gouvernement Pompidou III résulte de la volonté expresse du Général de Gaulle de montrer que désormais le gouvernement procède, selon un mot qui lui est cher, du Président maintenant élu au suffrage universel et non de l'Assemblée. Les pratiques observées sous

<sup>19</sup> Propos rapporté par André Passeron, in *De Gaulle parle*, relevé par Jean-Louis Quermonne dans son article précité.

<sup>20</sup> Même si cette ressource politique n'est pas unique. Voir sur ce point Bernard Lacroix et Jacques Lagroye éd., *Le Président de la République – usages et genèses d'une institution*, Presses, FNSP, 1992, p. 402.

<sup>21</sup> Patrick Auvret, *La revanche du régime parlementaire*, cette *Revue*, septembre-octobre 1997, pp. 1234-1236.

<sup>22</sup> Par exemple notre commentaire des articles 49-50-51, p. 956-996, in François Luchaire et Gérard Conac éd., *La Constitution de la République française*, Economica, 2<sup>e</sup> éd., 1987, p. 1402.

les présidences de MM. Pompidou et Giscard d'Estaing sont aléatoires, mais vont plutôt dans le sens conciliateur de la présentation avant que l'on constate à partir de 1981 le retour à une stricte orthodoxie, que l'on pourrait penser dictée par un souci de régularité juridique. Le deuxième septennat montre que si souci il y avait, il cède devant l'arithmétique parlementaire et la situation inédite d'une majorité non automatiquement révélée; à partir de 1993 la présentation initiale redevient l'habitude.

Si l'article 49-1 est donc lui aussi à lecture variable, selon la situation de majorité, l'alinéa suivant 49-2, n'a pas donné lieu à la même imprécision : on soulignera le fait bien connu que depuis 1962, il n'a jamais abouti à l'adoption d'une motion de censure et que même dans les situations de majorité courte voire arithmétiquement non atteinte, la barre a été parfois approchée mais jamais franchie. Si on relève dans les trois législatures correspondant à la situation précédente (1967-1968, 1986-1988, 1988-1993) les motions les plus « dangereuses », elles proposent les résultats suivants:

- 1967-1968: 236 voix pour 244 nécessaires le 7 avril 1968 sur les problèmes de l'information;
- 1986-1988: 251 voix pour 289 nécessaires le 7 juin 1986 sur l'autorisation administrative de licenciement;
- 1988-1993: 286 voix pour 289 nécessaires le 27 mai 1992 sur la politique agricole commune.

On peut penser que dans ces cas, et quelques autres, le Gouvernement a été sauvé par la procédure de décompte des voix mise en place en 1958 et que ce mécanisme ingénieux a fonctionné, rarement mais utilement, en servant de béquille au fait majoritaire lorsque son arithmétique était hésitante; de ce fait, on le sait bien, le dépôt d'une motion de censure correspond davantage à une volonté d'ouvrir un débat visible par l'opinion qu'au souhait d'obtenir un renversement de majorité que l'on attendra davantage des élections à venir.

Les mêmes observations peuvent être faites pour l'article 49-3 et on y ajoutera le fait, souvent relevé, que dans le parlementarisme majoritaire, cette procédure de contrainte, comme aussi le vote bloqué, pèse beaucoup plus sur les partisans du Gouvernement que sur ses

adversaires: ils sont la majorité et tout ce qui leur est demandé, c'est de ne pas voter pour manifester le contraire.

Tout cela fait ressortir l'importance, plus visible en période de cohabitation, d'une troisième fonction du Parlement: aux fonctions classiques de législation et de contrôle s'ajoute une fonction latente mais permanente de soutien, les deux précédentes ne pouvant s'exercer que dans la mesure où elles ne mettent pas en cause la troisième. Et le Premier ministre à qui la Constitution donne une tâche générale de préposé de l'exécutif au Parlement, selon une autre formule bien connue, aux seules exceptions près de la convocation des sessions extraordinaires et du droit présidentiel de demander une seconde délibération, utilisé deux fois seulement pour des raisons techniques et jamais en période de cohabitation, ce qui peut surprendre, le Premier ministre donc, tire de la conjugaison de ce rôle et de la solidité du comportement majoritaire traduite par la discipline de vote, une place spécifique dans le système institutionnel. Il a ainsi tous les moyens de mener à bien la politique du Président en cas de concordance, sa propre politique en cas de cohabitation.

Cette dernière situation, si elle a un effet majeur sur la place de l'Assemblée nationale dans le système politique en en refaisant visiblement le lieu d'origine du pouvoir exécutif, n'a pas d'effet sensible sur le fonctionnement même de ladite assemblée: le fait majoritaire et les automatismes qui en découlent fonctionnent de la même manière, avec les mêmes conséquences.