

ARMEL LE DIVELLEC

LE PRINCE INAPPRIVOISÉ.
DE L'INDÉTERMINATION STRUCTURELLE
DE LA PRÉSIDENTE DE LA V^e RÉPUBLIQUE
(SIMULTANÉMENT UNE ESQUISSE
SUR L'ÉTUDE DES RAPPORTS
ENTRE « DROIT DE LA CONSTITUTION »
ET SYSTÈME DE GOUVERNEMENT)

« La tortue poussa un long soupir et dit :
— C'est très curieux.
— C'est aussi curieux que possible, dit le Griffon. »

Lewis Carroll, *Alice au pays des merveilles*,
1865, X.

Sur la présidence de la V^e République française, on a écrit déjà bien des choses. Et l'on pourrait en écrire beaucoup encore, pouvant se situer sur des plans d'ailleurs très divers. Mais on n'échappe pas à ce paradoxe : cette présidence est à peu près unanimement considérée comme l'institution centrale de la V^e République, régime qui peut entre-temps se targuer d'être parvenu à durer, contrairement aux prévisions des *Cassandra*, mais, pourtant, elle reste particulièrement délicate à appréhender « scientifiquement » ou plutôt « artistiquement » (si l'on veut bien admettre que le droit est davantage art que science). Elle présente un caractère énigmatique, insaisissable, ce que révèle un double symptôme. La présidence n'est, d'une part, pas facile à analyser juridiquement – même, serait-on tenté de dire, avec une saine conception du droit constitutionnel. On ne cesse, d'autre part, de s'interroger sur sa « nature » et sur son devenir, à formuler des propositions de réforme (que ce soit pour la maintenir, pour la renforcer ou pour la démanteler) – le registre de la *politique constitutionnelle* semble un sport national français. Comme si cette présidence était tout sauf stabilisée, n'avait pas, en dépit de la longévité de la V^e République, trouvé un rythme de croisière qu'il est assez naturel d'attendre *grosso modo* d'une institution constitutionnelle¹. Il ne semble pas qu'il existe une démo-

1. En témoignent encore – indépendamment de la sempiternelle réactualisation du thème de la « réforme des institutions » sous le slogan de la « VI^e République » – les titres révélateurs de publications récentes : M.-C. Ponthoreau, « Le président de la Répu-

cratie libérale un peu ancienne dans laquelle les analyses des juristes sur l'institution de leur chef de l'État sont aussi incertaines qu'en France.

Sans doute s'est-on habitué depuis un certain temps à cet état de fait. Il n'est d'ailleurs peut-être pas sans charme d'être confronté à quelque chose de brumeux. Au pays de l'Impressionnisme, les observateurs – tout spécialement les « constitutionnalistes » – ont trouvé des moyens de disserter sur la présidence énigmatique de leur République. Il existe ainsi une manière bien française de faire du droit constitutionnel, qui suscite probablement l'étonnement de nos voisins.

Néanmoins, si l'on veut bien admettre l'étrangeté de cette situation mais sans s'en satisfaire tout à fait, il convient de se demander un peu précisément dans quels termes se pose le problème, car il serait parfaitement vain de prétendre discourir sur l'« actualité » d'une institution dont on ne saurait formuler convenablement la situation structurelle. À cet égard, il nous paraît qu'est méconnu ce point fondamental, à savoir qu'il n'existe pas, dans la Constitution française (*lato sensu*), de conception cohérente de cette présidence. Plus justement : il n'y a pas de détermination à peu près univoque de ce que peut être la présidence de la V^e République. Les interrogations incessantes évoquées plus haut sur l'« avenir » de la présidence sont l'aveu de cette incertitude fondamentale. La présidence contemporaine est le produit d'une histoire étonnamment complexe, curieuse et surtout évolutive. Elle emprunte – cela est plus ou moins entendu – beaucoup au modèle gaullien des origines, qui l'a hissée vers certains sommets, mais celui-ci a été peu à peu subverti en profondeur et n'est depuis longtemps plus en mesure de tenir ses promesses. Il y a donc autre chose qui a débouché sur ce modèle politique que l'on peut appeler par commodité « présidentialiste », mais simultanément (ou parallèlement) sur d'autres formules également.

Le prince de la V^e République est donc loin d'être apprivoisé¹ et ce fait même pose un problème de théorie constitutionnelle. Que peut donc bien dire le juriste sur cette institution ? Il faut se demander si les outils d'analyse mobilisés par la doctrine constitutionnelle française sont véritablement adéquats. Les interrogations sur la présidence de la V^e République soulèvent un grand problème méthodologique. Tenter de saisir une institution constitutionnelle est peut-être plus difficile que l'on ne veut bien l'admettre généralement et requiert de nombreux détours dans l'environnement constitutionnel au sein duquel elle se meut. On s'efforcera donc de réexaminer une cause qui n'est, au fond, pas entendue, en commençant par la recherche délicate de ce qui conditionne structurellement la présidence.

blique. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 33-44 ; Ph. Ardant, « Un président pour quoi faire ? », *Mélanges Jean Waline*, 2002, p. 3-14 (le titre de l'article reprend celui d'un ouvrage de Pierre Avril, *Un président pour quoi faire ?*, Paris, Le Seuil, 1965).

1. On aura reconnu l'emprunt inversé au titre de l'ouvrage de Harvey C. Mansfield Jr, *Taming the Prince : The Ambivalence of Modern Executive Power*, Free Press, 1989, trad. franç. : *Le prince apprivoisé. De l'ambivalence du pouvoir*, Paris, Fayard, 1994.

I. *FIAT PRINCEPS ! LA NATURE CONSTITUTIONNELLE*
DU « PRÉSIDENTIALISME » À LA FRANÇAISE

Que la prééminence, voire l'hégémonie de la présidence soit la principale caractéristique du système de gouvernement de la V^e République, voilà qui est peu contesté dans la doctrine constitutionnelle et dans le débat politique français. Un lieu commun que, à vrai dire, l'on n'interroge plus guère, comme s'il allait de soi¹.

Il faudrait faire ici une histoire des analyses du régime de la V^e République. Celle-ci serait très largement une histoire des analyses sur la présidence. On constaterait que la doctrine est d'abord passée de « déconvenues »², qui l'ont conduite à dénoncer des « violations » de la Constitution commises notamment par le général de Gaulle, à une certaine adaptation (résignée ou émerveillée, selon les auteurs) du modèle inédit qui s'imposait dans les faits et les esprits. Aujourd'hui, ces attitudes coexistent plus ou moins. Mais la doctrine française n'a jamais clarifié sa méthode pour analyser la présidence : parle-t-elle ce qui *doit être* ? De ce qui *est* ? Ou bien procède-t-elle à une combinaison des deux dimensions ? Et, dans ce cas, selon quelle articulation ? On peut constater que, dans ses tendances dominantes, la doctrine constitutionnelle a toujours été encline à procéder à des lectures déterministes : soit pour critiquer la présidence impériale, soit (ce qui prévaut aujourd'hui) pour justifier ce qui est (la « prééminence » présidentielle notamment), quitte à avouer implicitement son impuissance à déchiffrer les embardées du système constitutionnel et notamment les variations d'intensité du rôle du président de la République. Il n'est peut-être pas inutile de tenter, au préalable, de clarifier, à gros traits, la question de la méthode d'analyse.

A) *Du « droit de la constitution »*
au « système de gouvernement »

Les incertitudes des analyses de la doctrine constitutionnelle française proviennent en partie, nous semble-t-il, d'une absence de méthodologie un peu précise pour caractériser une « constitution ». Tantôt on désigne par là un ensemble de normes juridiques (à l'occasion doté d'une mystérieuse puissance cohérente et d'une non moins mystérieuse force « normative », rarement explicitée). Tantôt on l'envisage, plus simplement, comme un « système de gouver-

1. À tel point qu'un jeune auteur a récemment parlé de « présidentialisme minoritaire » pour embrasser le phénomène de la cohabitation (Bruno Dageron, « La cohabitation et ses faux-semblants : réflexions sur le présidentialisme minoritaire », *RDP*, 2004, p. 67-109), position visant à confirmer la thèse selon laquelle le « présidentialisme » serait en quelque sorte le « paradigme » de la V^e République.

2. Claude Emeri, « Les déconvenues de la doctrine », in O. Duhamel, J.-L. Parodi (dir.), *La Constitution de la V^e République*, Presses de Sciences Po, 1985, p. 75-90.

nement »¹. À première vue, ces deux pôles correspondent plus ou moins à deux façons d'envisager une constitution : celle qui doit être et celle qui est, dualité qui, en partie – mais en partie seulement –, recouvre les différences d'approche habituelles entre juristes et politistes.

Sans entrer ici plus profondément dans un débat complexe, n'ayant jamais été clarifié par une véritable « théorie de la constitution » qui manque singulièrement à la doctrine française contemporaine, on se bornera à poser que, à notre sens, la spécificité de la démarche des juristes consiste à tenter de concilier l'observation de la « constitution vivante » (ou « réelle ») – car c'est celle-là qui importe, si l'on ne veut pas se contenter de décrire une constitution purement abstraite, qui est de toute façon nécessairement une illusion, mais au moins de tenter d'expliquer les processus réels de la vie constitutionnelle² –, et l'identification des conditions *structurelles* dans lesquelles celle-ci se déploie, singulièrement les conditions juridiques (sans être aveugle à d'autres types de conditions, même si ces dernières ne sont pas l'apanage des juristes). Il s'agit donc d'essayer de comprendre le système de gouvernement effectivement appliqué, et de déterminer la part du droit qui conditionne ou encadre celui-ci. En d'autres termes, de trouver les articulations entre ce que l'on peut appeler le « droit de la constitution » et le « système de gouvernement »³, relations qu'il convient, au préalable, de tenter d'esquisser.

1. Nous préférons cette expression à celles de « régime » ou de « système » (politique), plus courantes mais imprécises à nos yeux. Ajoutons d'emblée que nous envisageons dans ce qui suit la constitution dans sa dimension principale, à savoir un instrument de gouvernement. Son autre dimension, celle d'être une norme de garantie des droits individuels, a peu à voir avec la question examinée ici.

2. Comme le rappelle Olivier Beaud (*Droits*, n° 36, 2002, p. 189-200 [191-192]), un juriste tel que Charles Eisenmann, peu suspect de « politologisme », s'élevait naguère avec force contre l'idée que les juristes n'ont pas à se pencher sur les faits, sur l'application réelle des normes ; pour lui, les constitutionnalistes doivent décrire et essayer « d'expliquer non seulement la naissance et la mort des systèmes et des règles, mais encore (...) leur vie, c'est-à-dire la façon dont ils ont été appliqués (...). Ils ne se désintéressent absolument pas du "fonctionnement des régimes", c'est-à-dire du régime effectivement réalisé » (« Droit constitutionnel et science politique », 1957, rééd. in *Écrits de théorie du droit, de droit constitutionnel et d'idées politiques*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2002, p. 511-524 [518]).

3. Un système de gouvernement résulte d'une combinaison entre le ballet des institutions, celui des normes juridiques d'organisation du pouvoir et, enfin, quantité de faits politiques, essentiellement les comportements des acteurs politiques, spécialement ceux qui agissent par l'entremise des institutions de l'État. Ce qu'avait esquissé, à la suite de Maurice Duverger, Jean-Claude Colliard dans sa thèse (*Les régimes parlementaires européens*, Paris, Presses de Sciences Po, 1978, p. 15). La distinction a été reprise par Olivier Duhamel, qui a proposé de parler de « système », comme résultante de l'interaction entre « régime » (les règles juridiques) et la vie politique (*Le pouvoir politique en France*, Paris, PUF, 1991, p. 72-73 et *Les démocraties*, Paris, Le Seuil, 1^{re} éd., 1993, p. 177-186). Cette présentation nous paraît néanmoins contestable, notamment en ce qu'elle semble postuler une dualité excessivement stricte entre « droit » et « politique », suggérant que le premier existe pour soi, alors qu'il est très largement façonné par la seconde.

Voici un siècle, dans un célèbre essai consacré au phénomène des « mutations constitutionnelles », Georg Jellinek avait – brutalement, en apparence – affirmé que « les règles de droit sont incapables de maîtriser effectivement la distribution du pouvoir politique. Les forces politiques réelles se meuvent d’après leurs propres lois, qui agissent indépendamment de toute forme juridique »¹. Dans l’absolu, l’affirmation est exacte mais force est d’admettre empiriquement, que dans la réalité du constitutionnalisme libéral moderne, le droit est capable de susciter – même si c’est en vertu d’un jeu complexe d’illusions – des phénomènes politiques réels, et qu’il doit, dès lors, être possible d’identifier une articulation entre un cadre juridique et un « système de gouvernement concret ». Ce dernier s’appuie consciemment ou non sur des conceptions proprement politiques qui vont donner corps à une force normative spécifique au droit, lui imprimer une certaine (ou plusieurs) orientation(s) déterminée(s).

Le droit de la constitution. — Plus précisément, le cadre (ou la structure) juridique d’une constitution est lui-même le produit d’un assemblage complexe et assez lâche, résultant de la combinaison d’énoncés à prétention normative qui, dans un système de constitutionnalisme volontariste écrit², « créent » des institutions³ (en donnant des indications générales sur leur naissance – par exemple, la désignation directe du Président français par le peuple, art. 6 et 7 C⁴) – et leur statut organique – par exemple, le principe d’une responsabilité limitée du chef de l’État, art. 68 C), attribuent à celles-ci des compétences, et précisent de façon plus ou moins détaillée les procédures selon lesquelles certaines de ces compétences doivent ou peuvent être exercées.

Ces énoncés sont sous-tendus des représentations d’idées, par des théories politiques, forgées intellectuellement, tributaires pour partie de l’histoire, en premier lieu celle du pays en question, mais qui ne peuvent être pleinement explicitées et sur lesquelles les rédacteurs du texte constitutionnel et ses lecteurs successifs peuvent avoir des conceptions différentes, voire contradictoires.

1. *Verfassungsänderung und Verfassungswandel*, Berlin, O. Häring, 1906 (reprint Goldbach, Keip Verlag, 1996), p. 72. Sur cette question, v. désormais la belle étude d’Olivier Jouanjan, « Le problème du changement constitutionnel informel et ses perspectives théoriques dans l’œuvre de Georg Jellinek », in A. Viala (dir.), *La Constitution et le temps*, Lyon, L’Hermès, 2003, p. 185-203.

2. Nous raisonnons ici dans le cadre le plus répandu aujourd’hui des constitutions écrites modernes. Le cas d’une constitution « coutumière » telle que la Constitution britannique, pose, nous semble-t-il, des difficultés particulières. Le fait de considérer la constitution comme une loi, sous-tendue par une conception « fermée » du droit a évidemment constitué une considérable réduction de sens. Sur ce vaste mouvement, v. D. Baranger, « La fin de la morale constitutionnelle (de la “Constitution coutumière” aux conventions de la Constitution) », *Droits*, n° 32, 2000, p. 47-68.

3. Les institutions précèdent le normatif, en sont la condition même, comme le souligne J.-M. Denquin, « Approches philosophiques du droit constitutionnel », *Droits*, n° 32, 2001, p. 33-46 (45).

4. Complétés par la loi organique n° 62-1292 du 6 novembre 1962.

Ces énoncés sont « convertis » en normes juridiques par des interprétations¹. « Le droit positif n'est autre que celui qui s'applique réellement ; [il] n'est pas le droit posé par un législateur, il est le droit en vigueur, c'est-à-dire le droit appliqué », affirmait naguère René Capitant². Ce serait une illusion de considérer que le cadre juridique est un donné assez strictement préétabli, et qu'il suffirait de le lire pour l'identifier complètement. Entre l'ensemble des énoncés textuels et les normes, il y a un grand pas, comme en témoignent quantités de difficultés ou controverses qui ont pu se poser *in concreto* sous la V^e République³ comme d'ailleurs dans tout État doté d'un texte constitutionnel.

Le cadre juridique que constitue cet ensemble d'énoncés normatifs peut être appelé, pour reprendre le terme (mais non exactement la définition) de Dicey, le « droit de la Constitution » (*Law of the Constitution*)⁴. Il se compose de règles juridiques, mais on voit bien qu'il doit d'abord être lui-même précisé ou façonné par les acteurs constitutionnels, au terme d'opérations d'interprétation (explicite ou implicite), pour acquérir une dimension normative effective⁵. Depuis les débuts du constitutionnalisme écrit moderne, la pensée juridique la plus répandue s'est accoutumée à considérer que le texte écrit d'une constitution « dit », par lui-même, quelque chose. Or, on peut sérieusement en douter, de façon empirique, et ce doute a été corroboré par les théories plus récentes relatives à l'interprétation.

Les énoncés textuels peuvent être de nature extrêmement variable : certains énoncés sont à ce point indéterminés, déclaratifs ou programmatiques, si bien que leur charge normative est à peu près nulle. Ainsi du célèbre article 5, sur lequel il est possible de gloser abondamment, mais qui ne donne pas de titre de compétence précis et n'apporte techniquement rien, même s'il peut signifier, politiquement et psychologiquement, quelque chose, voire même beaucoup. En outre, les compétences attribuées aux organes sont, pour la plupart, des normes d'habilitation, qui laissent ceux-ci largement libres de les exercer ou de s'abstenir de les exercer.

1. On fera l'économie d'une énième démonstration de ce point. Grâce notamment aux travaux de Michel Troper, la doctrine constitutionnelle française contemporaine admet de plus en plus qu'une norme juridique ne préexiste pas (ou pas véritablement) à son interprétation. Toutefois, il existe plus que des nuances au sein de la doctrine sur la définition du droit ou de ce qu'est une norme.

2. « La coutume constitutionnelle », *Gaz. Pal.*, 1930 (rééd., in *Écrits d'entre-deux-guerres [1928-1940]*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 293) [désormais *EEG*]. V. du même auteur : « Le droit constitutionnel non écrit », *Mélanges Gény*, 1934, *EEG*, p. 298.

3. L'une des plus récentes et des plus spectaculaires a concerné l'article 68 de la Constitution, mais on connaît la vigueur des controverses dans les premières années de la V^e République ou bien encore lors des « cohabitations ». V. P. Avril, *Les conventions de la Constitution*, Paris, PUF, « Léviathan », 1997.

4. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885, 10^e éd., 1959 (trad. franç. : *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, par A. Batut et G. Jèze, Giard & Brière, 1902).

5. C'est ce qui différenciera cette notion de celle de Dicey, qui semblait postuler l'existence *per se* des normes juridiques en négligeant l'interprétation (il est vrai qu'il raisonnait surtout à partir du cas particulier de la constitution coutumière britannique).

Le droit de la constitution ou cadre juridique est, en somme, quelque chose de bien plus complexe que ce que l'on a coutume de présenter – pour de bonnes raisons : pédagogiques, et de mauvaises raisons : par paresse ou négligence. Si bien que l'ensemble des énoncés à prétention normative que contient un texte constitutionnel ne forme encore qu'un assemblage complexe (et *a priori* hétérogène) à partir duquel, au terme de nombreuses opérations de la volonté (exprimant des représentations ou des théories, ou bien résultant de rapports de force politiques en cas de conflit d'interprétation), on pourra tantôt déterminer – éventuellement – ce qui *doit être* et, plus souvent, ce qui, seulement, *peut être*.

On voit par là que la fameuse « constitution normative » tant célébrée par une partie de la doctrine depuis quelques années en France, ne surgit pas aisément, du moins pas sans les institutions qui contribuent à la façonner, et que le droit constitutionnel a conservé son caractère de « droit politique », de droit élaboré par ses protagonistes eux-mêmes. Surtout, elle ne peut que dessiner un cadre qui, non seulement n'est normatif que dans certaines de ses parties, mais est encore tout à fait impuissant à déterminer par lui-même des comportements.

Le système de gouvernement. — Le cadre juridique, même ainsi appréhendé en tenant compte de l'élément irréductiblement politique qui permet de le faire apparaître, ne suffit pas encore à déterminer la façon de gouverner. Celle-ci peut s'envisager de différentes façons (sous l'angle de la science politique, de la philosophie par exemple), mais celle qui intéresse au premier chef les juristes est la dimension institutionnelle, en ce sens qu'elle porte sur les institutions et les normes juridiques, ainsi que sur l'usage qui en est fait. Elle nécessite en outre une approche qui soit autant que possible « systémique », c'est-à-dire en tenant compte des normes les unes par rapport aux autres et en les considérant dans leur dynamique d'ensemble (non de manière isolée et statique). Enfin, la résultante de ces approches doit normalement aboutir à un exercice régulier (c'est-à-dire relativement constant, sur une période donnée) des instruments constitutionnels¹. Le système de gouvernement est donc la « constitution réelle » pensée de façon globale et dynamique.

Deux étapes sont nécessaires pour aboutir à celle-ci.

En premier lieu, le strict « droit de la constitution », qui réunit des règles juridiques en soi distinctes, n'est susceptible de revêtir une certaine cohérence que si ces règles sont pensées en relation les unes avec les autres (elles ont d'ailleurs été généralement – mais pas toujours, ou du moins pas complètement – conçues dans une dimension « systémique » par les rédacteurs du texte constitutionnel). L'assemblage de règles peut être tenu par des principes qui

1. Ce qui ne veut pas dire : immuable. En effet, des mutations travaillent toujours, à divers degrés, les systèmes constitutionnels, et peuvent affecter très sensiblement la façon de gouverner, cela, même lorsque le droit de la constitution reste formellement inchangé. Ce constat est aisé sur une longue période (par exemple, pour la Constitution britannique entre la fin du XVII^e et le début du XX^e siècle, ou bien encore pour la Constitution américaine), mais il peut n'être pas moins important sur de courtes périodes (par exemple, la II^e République française, ou bien encore la république de Weimar).

précisent ou prétendent articuler ces normes entre elles. Qu'ils soient écrits (c'est-à-dire énoncés dans le texte de la constitution) ou non, ils ne peuvent fournir qu'un repère très général sur l'application des normes particulières, repère bien souvent sujet à controverses dès qu'il s'agit de l'appliquer précisément¹.

Les règles du droit de la constitution sont, sans doute plus encore, relativement tenues par ce que l'on peut appeler des « théories littéraires »², qui sont des schémas intellectuels destinés à donner le sens d'un système à un ensemble des normes juridiques mises en corrélation³. On aura garde de minimiser ces théories littéraires, nécessaires pour relier des normes intrinsèquement séparées, car certaines d'entre elles ont fondé à un degré plus ou moins élaboré les choix des rédacteurs des constitutions écrites eux-mêmes⁴, et fondent plus ou moins les comportements des acteurs tout au long de la vie constitutionnelle. Néanmoins, il va de soi que ces théories sont elles-mêmes très générales et faiblement (voire pas du tout) performatives, si bien que les acteurs de la vie constitutionnelle ne seront pas aisément d'accord sur les implications de celles-ci.

En dépit de leurs limites intrinsèques, les « principes » et les « théories littéraires » sont inévitables et constituent des instruments (on pourrait presque dire : des « modes d'emploi » !) qui permettent souvent de guider – consciemment ou non – l'application des règles particulières du droit de la constitution. En d'autres termes, ils vont relier celles-ci aux comportements.

Les comportements sont le second élément produisant un système de gouvernement. Celui-ci résulte de l'articulation entre le cadre juridique et de nombreuses décisions et comportements politiques empiriquement constatés. La chaîne qui les relie est éminemment complexe. Le juriste est bien souvent en peine de l'identifier, sinon *a posteriori*, en analysant après coup telle ou telle évolution. Ces comportements peuvent se ranger dans deux grandes catégories : certains ont pour objet direct l'application d'une norme juridique (par exemple, l'exercice, par une institution, d'une compétence qui lui est attribuée

1. Les juges, et notamment, quand elles existent, les cours constitutionnelles, se font une spécialité de « faire parler » les principes généraux. Il va de soi que leur pouvoir créateur est à la mesure de leur inventivité – souvent très grande – à cet égard.

2. On trouve l'expression chez des auteurs anglo-saxons, par exemple Walter Bagehot.

3. Par exemple, la théorie consistant à dire qu'une constitution « est de type parlementaire ». Certaines théories littéraires se trouvent « consacrées » par une mention dans le texte de la constitution (pour reprendre l'exemple sus-évoqué : la Constitution luxembourgeoise énonce que le Grand Duché « est placé sous le régime de la démocratie parlementaire » (art. 51, alinéa 1^{er} de la Constitution du 17 octobre 1868, introduit en 1948). Mais cette mention suffit rarement à expliciter une « théorie », nécessairement complexe.

4. Il en est notoirement ainsi lorsque les constituants sont inspirés par les « modèles » constitutionnels existants (par exemple, « le » modèle britannique), ce qui ne veut pas dire que les tentatives d'imitation ou de transposition ne soient parfois grosses de contresens sur ledit modèle. Par ailleurs, une ou des théories littéraires sous-tendent également les choix des rédacteurs d'une constitution alors même que ceux-ci prétendent récuser tout modèle étranger – comme ce fut le cas en France en 1958, du moins aux dires de certains acteurs du processus de rédaction.

par le droit de la constitution). D'autres ne touchent que médiatement les normes juridiques et peuvent être considérés comme des comportements « purement politiques », mais ils ont également des incidences, souvent capitales, sur le système des normes (par exemple, le fait pour un chef de gouvernement de privilégier une combinaison ministérielle homogène ou au contraire une coalition de plusieurs partis). Les comportements principaux sont le fait des institutions constitutionnelles (plus exactement, des individus qui les composent), parfois de ce que l'on pourrait appeler des institutions « para-constitutionnelles » (partis politiques, voire comités informels), et enfin du corps électoral dont les choix produisent des situations qui rétroagissent sur les institutions¹.

Le problème majeur est que la relation entre le droit de la Constitution et le système de gouvernement n'est pas causale². Elle ne peut s'analyser en termes de nécessité ou de mécanique rigoureuse³. Elle est toujours fondamentalement le produit d'une cascade de décisions politiques et plus largement de faits de l'ensemble des nombreux acteurs du système institutionnel. Sans doute, le cadre juridique suscite certains de ces comportements, certaines de ces décisions, mais seulement une partie d'entre eux. En d'autres termes, le droit ne détermine pas les comportements ; il peut seulement, au mieux, les conditionner.

Prendre la mesure de cette absence de relation causale pourrait conduire à un scepticisme radical, un « nihilisme » constitutionnel. Il nous semble toutefois qu'il est possible de « prendre la constitution au sérieux », car le cadre juridique général qu'elle fournit conduit tout de même, dans la réalité de tout État constitutionnel, à un certain conditionnement ces comportements politiques. Autrement dit, il nous semble que l'on ne peut postuler une étanchéité absolue, une dualité stricte entre le « droit » et « la politique », entre un monde des normes et un monde des faits. Et le constat initial de leur distinction de principe n'invalide pas entièrement (contrairement à ce vers quoi tendait l'affirmation précitée de Jellinek) l'idée qu'une « logique institutionnelle » peut se dégager

1. Selon des configurations d'ailleurs fort complexes, et qui n'ont, bien sûr, rien de mécanique. Le fait que les électeurs français aient « donné » des majorités parlementaires aux présidents de la V^e République jusqu'en 1986 a revêtu une importance capitale pour perpétuer la domination politique de ceux-ci. Mais l'efficiencia de ce « don » supposait en retour la discipline de principe des partis, donc à nouveau des comportements d'acteurs para constitutionnels. De même, l'apparition de majorités hostiles aux présidents en 1986, 1993 et 1997 n'autorise pas à affirmer que « les électeurs ont imposé la cohabitation » ; il a fallu pour cela une certaine attitude des présidents confrontés à cette situation politique, comme l'a justement relevé J.-M. Denquin (*La monarchie aléatoire*, Paris, PUF, « Béhémoth », 2001, p. 91).

2. M. Troper, « Les classifications en droit constitutionnel », in *Pour une théorie juridique de l'État*, Paris, PUF, 1994, p. 251-262 (257-258).

3. Ainsi, par exemple, ne suffit-il pas que le principe de responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement soit inscrit dans le texte constitutionnel pour que celle-ci joue effectivement. De même ne suffit-il pas de constater que sont attribuées quantités de compétences juridiques au chef de l'État pour conclure que celui-ci joue un rôle important dans la pratique.

d'une constitution écrite¹. Elle est possible, à notre sens, mais il faut immédiatement ajouter qu'il s'agit toujours d'un « probable » plutôt que d'un « inéluctable ». Sous ce rapport, le degré d'ouverture, d'indétermination de l'échafaudage de normes esquissé par le(s) texte(s) est l'une des questions essentielles de toute constitution.

Un exemple permettra d'illustrer notre propos : la Constitution formelle du Royaume des Pays-Bas de 1983 aboutit, de l'avis général, à un système de gouvernement parlementaire. Cela se constate comme un fait (ou un ensemble de faits) : le ministère qui conduit les affaires de l'État est, quoique nommé par le roi, politiquement issu de la tendance politique dominante à la Seconde Chambre des États généraux élus par le peuple. Il n'agit qu'avec le soutien politique de sa majorité dont il incarne les orientations. Lorsque vient à changer (à la suite de nouvelles élections ou de reclassements parlementaires) cette majorité, le gouvernement change lui aussi. Pourtant, si cette logique institutionnelle (fort répandue, comme on sait) est bien effectivement réalisée aux Pays-Bas, il n'en demeure pas moins qu'un tout autre système de gouvernement serait également possible, en conformité la plus stricte avec le droit de la Constitution néerlandaise.

Il s'agit à présent de se tourner vers le cas de la V^e République et de tenter de savoir dans quelle mesure la Constitution de 1958 offre une voie ferme pour le développement d'un système de gouvernement à peu près cohérent.

B) Application au cas de la V^e République

L'ébauche de cadre juridique qu'offre initialement une constitution écrite n'étant pas « neutre » mais le produit de représentations, quelles qu'elles soient, il convient tout d'abord de revenir brièvement – les éléments essentiels en sont bien connus – sur les conceptions ayant pu sous-tendre les énoncés de la Constitution de 1958. Confrontées ensuite aux éléments structurels finalement posés, il sera ensuite possible de tenter une qualification de doctrine constitutionnelle.

1 / Un modèle politique initial cohérent ? — C'est à bon droit que nombre d'analyses sur les institutions de la V^e République débutent par un examen des conceptions constitutionnelles, particulièrement originales, du général de Gaulle. Le fait que le principal « père fondateur » ait été le premier titulaire de la fonction, placé en situation de modeler lui-même la présidence (entreprise couronnée de succès, pour l'essentiel, avec l'approbation du corps électoral), a été, comme l'on sait, décisif pour l'orientation pratique prise par cette institution et pour le système de gouvernement tout entier².

1. L'idée de « logiques institutionnelles » est défendue notamment par P. Lauvaux, « Propositions méthodologiques pour la classification des régimes », *Droits*, n° 32, 2000, p. 109-120.

2. Sous bénéfice d'inventaire, on ne voit pas, au sein des grandes démocraties contemporaines, l'équivalent d'une unique personnalité ayant à ce point et durablement marqué l'orientation des institutions de son pays.

Quelque jugement que l'on porte sur lui, il y avait bien quelque chose d'un projet, d'un « modèle politique » gaullien, éminemment original, qui dépassait d'ailleurs la dimension purement institutionnelle. Il y avait chez de Gaulle la prétention à faire de la présidence le siège d'une volonté autonome et effective, ce qu'elle n'avait, en France, jamais pu être profondément dans un cadre républicain libéral. Mais il s'agissait moins chez lui d'une simple volonté en soi de gouverner que d'une vision plus profonde, au service d'une haute idée de l'État, de sa souveraineté, de son autorité au-dehors comme en dedans, de sa continuité et de ses intérêts permanents. Un État expression d'un intérêt général conçu dans la perspective de l'histoire et d'une « France éternelle »¹. Cette pensée était celle de l'unité – d'une unité transcendante – par opposition au pluralisme et aux « contingences » des « querelles subalternes ». À ce titre, elle n'était pas philosophiquement libérale².

Le « pouvoir d'État » ainsi défini³ se devait d'être incarné, et pour l'être véritablement, il nécessitait, aux yeux du Général, une institution monocéphale⁴, structurellement distincte du monde partisan. C'est pourquoi la prési-

1. « L'idée que je me fais de l'État », écrivait de Gaulle, est celle d'une « institution de décision, d'action, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national » (*Mémoires de guerre*, t. III : *Le salut*, Paris, Plon, 1959, p. 98). Les travaux sur la conception gaullienne de la présidence, de l'État, du pouvoir, sont innombrables. V. particulièrement : P. Avril, *Le régime politique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1964, p. 163 et s. ; D. Chagnollaud, « La conception gaullienne de l'État : une monarchie républicaine ? », *Mélanges Duverger*, Paris, PUF, 1987, p. 43-50 ; L. Jaume, « L'État républicain selon de Gaulle », *Commentaire*, n^{os} 51 et 52, 1990-1991, p. 523-532 et 749-755. Et nombre de contributions dans *De Gaulle en son siècle*, t. II : *La République*, Institut C. de Gaulle, Paris, Plon, 1992.

2. Ce qui n'excluait pas, comme le note Denis Baranger (« Le dépérissement de la pensée institutionnelle », article à paraître dans cette revue, 2007), que ce discours de la souveraineté s'accompagne d'un discours apparemment typiquement libéral sur « les corps » relativement autonomes. Sous l'angle des techniques institutionnelles, il est vrai, la Constitution de 1958 peut être vue comme renouant avec certaines tendances du libéralisme constitutionnaliste (plutôt qu'avec une inspiration démocratique, comme l'avait affirmé René Capitant en 1958, dans sa préface au livre de Léo Hamon, *De Gaulle dans la République*). On sait, sous ce rapport, que la réhabilitation de la formule de la « séparation des pouvoirs » dans la rhétorique gaullienne fut l'« instrument tactique » dont le Général se servit pour parvenir à son objectif de rupture avec la souveraineté parlementaire et le « régime des partis » ; mais il ne s'agissait pas d'une logique de balance des pouvoirs (v. ici P. Avril, *Les conventions...*, 1997, p. 45).

3. Selon la thèse bien connue et particulièrement séduisante de Georges Burdeau : « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *RFSP*, 1959, p. 87-100 et, du même : « La restauration du pouvoir d'État dans la Constitution française de 1958 », *Annales de droit et de science politique*, Louvain, 1960, p. 119-153. V. également J.-M. Denquin, « Georges Burdeau et le pouvoir d'État dans la Constitution de 1958 », *Droits*, n^o 14, 1991, p. 141-152.

4. Ce qui explique le recours à l'image de la « tête », dès les *Mémoires de guerre* (t. III : *Le salut*, 1959, p. 240) et reprise par la suite : « En somme, comme vous le voyez, un des caractères essentiels de la Constitution de la V^e République, c'est qu'elle donne une tête à l'État » (allocution du 20 septembre 1962), « Ainsi devra demeurer cet élément capital de permanence et de solidité que comportent nos institutions, je veux dire la présence au

dence de la République – plutôt qu’un gouvernement collégial – était destinée à devenir pour de Gaulle l’institution phare du régime. Elle seule pourrait fournir le moyen de préserver la conduite du pays de l’emprise des partis politiques (d’où, dans un premier temps, la solution de son élection par un collège électoral « noyant » l’influence des seuls parlementaires) qui, selon lui, avaient perdu la capacité à faire prévaloir les valeurs supérieures d’un État d’autorité sur les conflits et controverses de la gestion quotidienne de l’espace public.

Il n’est pas surprenant qu’une vision si originale pour l’époque ait pu déconcerter les observateurs tant elle paraissait défier les attentes et les recettes habituelles du constitutionnalisme libéral et démocratique de l’après-guerre.

Toutefois, même si le projet initial (tel que formulé dans le Discours de Bayeux) semblait juxtaposer le pouvoir d’État et le pouvoir démocratique¹, de Gaulle était trop conscient des exigences de son temps pour ne pas reconnaître la nécessité de les articuler d’une manière ou d’une autre. En tout état de cause, il était bien prévu d’en appeler en certaines circonstances, à l’arbitrage populaire par l’exercice du droit de dissolution et finalement également par le référendum (discours d’Épinal de septembre 1946).

Des légions de thuriféraires ont décrit et vanté à l’envie la quintessence du « modèle » gaullien. Mais quelles en étaient les implications constitutionnelles précises ? N’a-t-on pas un peu rapidement conclu à la cohérence de la conception gaullienne de la présidence ? Il semble que le Général, tardivement familiarisé avec les problèmes constitutionnels, n’ait pas eu de vues parfaitement abouties sur ce point (le Discours de Bayeux en témoigne). Mais, ce pragmatisme s’était forgé quelques convictions solides, sur ce qu’il voulait et sur ce dont il ne voulait pas. Au total néanmoins, on sous-estime fréquemment, à notre sens, le flou avec lequel était conçu le rôle exact de la présidence, plus exactement son insertion dans le système institutionnel.

Bien sûr, le texte constitutionnel ne pouvait pas dire grand-chose de la fonction originale dévolue à la présidence gaullienne. L’article 5 tentait d’en offrir un aperçu, d’ailleurs en deçà des vœux profonds du fondateur, pour raison de « diplomatie constituante »². Pour n’avoir « rien de juridique », les for-

sommet de la République d’une tête qui puisse en être une » (7 novembre 1962). Sur ce problème, v. P. Avril, « Les avatars de la “monarchie républicaine” », in Francisco Fernandez Segado (dir.), *The Spanish Constitution in the European Constitutional Context*, Madrid, Ykinson, 2003, p. 1917-1927.

1. Jean-Marie Donégani, Marc Sadoun, *La V^e République. Naissance et mort*, Paris, Calmann-Lévy, 1998, p. 23 notent qu’il « y avait pour tout dire une absence de logique dans le propos ». P. Avril note « l’abîme qui, dans la conception initiale, sépare le pouvoir d’État de la démocratie. (...) Le dualisme de 1958 est donc un dualisme entre l’État et la démocratie » (*Les conventions...*, 1997, p. 43-44).

2. On sait que, dans un avant-projet rédigé par Michel Debré à la mi-juin 1958, le futur article 5 était ainsi rédigé : « Le président de la République est responsable du maintien de l’indépendance de la nation et de l’intégrité de son territoire. – Assisté du gouvernement, il définit l’orientation générale de la politique intérieure et extérieure du pays et en assure la continuité. – Il prend les initiatives nécessaires pour que les Pouvoirs publics puissent remplir leurs missions respectives dans l’intérêt de la nation et le respect de la présente Constitution » (*Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la Constitution*

mules de l'article 5 peuvent être comprises comme « la clé en tête de la portée », écrit ainsi joliment J.-M. Denquin¹. Mais ce flou demeurerait également dans les discours politiques : les missions du Président gaullien ont toujours été décrites avec des concepts qui n'étaient pas véritablement ceux de la doctrine constitutionnelle (arbitre, clé de voûte, guide suprême, garant...), et, en maintes occasions, en faisant bon marché des données du droit de la Constitution.

L'ensemble paraissait impliquer un leadership au moins sur ce qui est le plus éminent dans la conduite de l'État, la capacité – ou plutôt la volonté – de distinguer entre ce qui est « essentiel » (ce qui fait l'indépendance nationale)² et ce qui est « subalterne », entre la « haute » et la « basse politique »³. Si le rôle exceptionnel, en cas de « péril », tel que tente de l'institutionnaliser l'article 16 de la Constitution de 1958, se laisse plutôt facilement comprendre, si encore, le rôle éminent que le chef de l'État devrait assumer dans les domaines clés de la diplomatie et de la politique de défense paraît concevable, il n'en demeure pas moins que le reste, c'est-à-dire beaucoup de choses, était laissé dans une béante incertitude⁴.

du 4 octobre 1958 [désormais : *DPS*], Paris, La Documentation française, t. I, 1987, p. 251). Devant l'opposition de Mollet et Pfimlin, il fut remplacé par une formulation nettement plus modeste, dont on trouve trace dès le 23 juin (*DPS*, t. I, p. 281). Dans le même sens, la revendication initiale par de Gaulle, que le Président puisse « dissoudre » [*sic*] le gouvernement et le Parlement (compte rendu de la réunion constitutionnelle du 23 juin 1958, *DPS*, t. I, p. 277) fut limitée à l'Assemblée.

1. *La monarchie aléatoire*, Paris, PUF, « Béhémot », 2001, p. 54. Mais l'auteur, à juste titre, précise encore que « la question des pouvoirs [du Président, ALD] est seule décisive » (*ibid.*, p. 47).

2. P. Avril, « La constitution, Lazare ou Janus ? », *RDP*, 1990, p. 957.

3. La distinction entre « l'essentiel et la gestion normale des intérêts du pays » est évoquée dès le 11 juin 1958 dans une note de Jean Mamert, le secrétaire général du Comité consultatif constitutionnel ; la première inclut « ce qui met en cause l'intégrité de la nation, l'existence même de la patrie : diplomatie, armée, Union française », ainsi que « la continuité de l'État » (*DPS*, t. I, p. 238). Sur cette distinction difficilement tenable, cf. G. Vedel, « Haute et basse politique dans la Constitution de 1958 », *Preuves*, n° 107, janvier 1960, p. 17-22, rééd. in *Pages de doctrine*, Paris, LGDJ, 1980, t. I, p. 493-500).

4. Ce que confirment, selon nous, les propos hésitants initialement tenus par le plus fin des constitutionnalistes gaullistes, René Capitant, qui, en 1946, commentait ainsi le Discours de Bayeux : « (...) Reste le troisième principe : la nécessité d'un arbitrage national exercé par le chef de l'État. Il est, en quelque sorte, une conséquence des deux premiers. La souveraineté populaire entraîne, en effet, le règne des majorités : mais les majorités politiques sont changeantes. La séparation des pouvoirs, d'autre part, entraîne la diversité des organes de l'État. Leurs rapports sont réglés par la Constitution. Mais ne faut-il pas un gardien de celle-ci, qui en assure et en arbitre le fonctionnement ? De ce double point de vue, un arbitrage national est nécessaire et ne peut être confié qu'au chef de l'État, représentant de l'unité et de la continuité de l'État, placé au-dessus des partis et même au-dessus des pouvoirs politiques, non pour empiéter sur leurs compétences, mais au contraire, pour en garantir et en assurer l'exercice, conformément à la Constitution.

« Une telle fonction est nécessaire en tout pays et en tout temps – mais combien plus nécessaire encore en France, dans les circonstances actuelles !

« Car tous les Français doivent avoir conscience des dangers intérieurs et extérieurs qui menacent la république et “jusqu'à l'existence même de notre pays et de notre Union française” » (commentaire du Discours de Bayeux par René Capitant, délégué général de

On peut se demander si de Gaulle lui-même a été constant sur son propre modèle et s'il n'a pas dû, certainement d'ailleurs à son corps défendant, sacrifier plus nettement qu'il ne l'aurait souhaité aux exigences constitutionnelles du temps (nous y reviendrons dans un instant).

2 / Il y avait en effet les contraintes de structure, c'est-à-dire les contraintes institutionnelles, essentiellement héritées de la tradition constitutionnelle française et auxquelles de Gaulle n'a pas pu (du fait des concessions qu'il était contraint de consentir aux partis le soutenant en 1958) ou bien pas cru devoir renoncer, et qui ont trouvé place dans l'architecture formelle de la Constitution. Il s'agit en l'occurrence principalement du principe d'un exécutif techniquement bicéphale (qui est susceptible d'affecter en partie l'autonomie de la puissance présidentielle), ainsi que du principe de la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale¹.

Les deux principes étaient liés, notamment par la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui disposait que « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement »². Or, comme il était évidemment impensable pour de Gaulle de

l'Union gaulliste pour la IV^e République, août 1946, reproduit dans la *Revue d'Histoire des Facultés de droit*, n° 16, 1995, p. 166-169).

La confusion demeurait, en 1958, lorsque Capitant découvrit le nouveau texte constitutionnel : « L'idée d'arbitrage populaire a été en fait remplacée par celle de l'arbitrage du chef de l'État, mais de façon équivoque, car le président de la République n'est pas chargé, comme le peuple, d'exprimer la volonté politique souveraine, mais seulement d'arbitrer le fonctionnement de la Constitution. Encore fera-t-il fréquemment double emploi dans ce rôle avec le Conseil constitutionnel... » (préface à Léon Hamon, rééd. in Capitant, *Écrits constitutionnels*, Paris, CNRS, 1982, p. 367).

Ce n'est qu'un peu plus tard qu'il trouvera, en juriste, les termes d'une analyse plus sobre et intelligente (quoique, selon nous, excessivement déterministe), dans son important article « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État » de 1964 (*Encyclopédie française*, t. X, rééd. in Capitant, *Écrits constitutionnels*, 1982, p. 380-401), qui le ramène, significativement, sur le terrain plus solide du parlementarisme dualiste.

1. Bien entendu, ces « contraintes institutionnelles » elles-mêmes pourraient en soi être plus ou moins neutralisées. Il en est ainsi particulièrement du principe de responsabilité politique du gouvernement, que l'Assemblée nationale pourrait spontanément renoncer à (ou être incapable de) faire jouer formellement, par exemple, du fait d'un émiettement considérable des groupes politiques et, par suite, de l'incapacité pour le Parlement d'adopter des motions à la majorité absolue de ses membres. On sait que tel fut le cas dans les dernières années de la république de Weimar si bien que, conjuguée à une interprétation extensive des prérogatives présidentielles, les instruments de contrôle parlementaire furent peu à peu entièrement paralysés, et la dimension parlementaire du système de gouvernement purement abandonnée jusqu'en 1933. Au contraire, tel ne fut jamais le cas sous la V^e République, contrairement aux contresens répandus dans la doctrine quant à la « paralysie » de la responsabilité.

2. On notera que l'adjectif « politique » ne figurait pas dans le texte. Dès lors, il aurait été théoriquement concevable de tenter de limiter celle-ci à une responsabilité « constitutionnelle », de type « fautive » (pour violation de la Constitution, haute trahison, etc.), à la manière des constitutions du XIX^e siècle. Mais tout indique que la responsabilité envisagée par les chambres en juin 1958 était bien la responsabilité politique générale et inconditionnelle, et qu'une restriction autre que procédurale n'eût pas été acceptée par les partis soutenant alors de Gaulle.

demeurer, à l'avenir, à la merci d'un simple vote de défiance des parlementaires, une institution distincte du gouvernement s'imposait d'emblée et on sait bien que le Général avait, dès le Discours de Bayeux, placé la présidence au cœur de son projet institutionnel¹. La justification était toutefois quelque peu embarrassée, même après coup : « Il est normal chez nous que le président de la République et le Premier ministre ne soient pas un seul et même homme » (conférence de presse du 31 janvier 1964). Sans doute, on le sait, cette dualité était conçue *a minima*, dans un sens « technique », pour le Général, ne devait pas aboutir à une « dyarchie » effective. Mais il a certainement négligé les potentialités d'émancipation du gouvernement, précisément celles qui s'offraient en relation avec la dynamique de la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement².

Ces contraintes étaient de nature à altérer considérablement l'épanouissement de l'idéal constitutionnel gaullien³. Sans doute, quoi qu'il eût été poli pour être, au moins en apparence, compatible avec les exigences des ministres d'État (principalement Mollet et Pflimlin), l'essentiel de son projet constitutionnel était, aux yeux du général, assuré : le chef de l'État pouvait être désormais celui qui mène le jeu⁴. Mais il était inscrit dans un environnement institu-

1. Comme le rappelle F. Rouvillois (*Les origines de la V^e République*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », n° 3305, 1998, p. 116-119), il y eut quelques « flottements », avant 1958, sur la question du « régime présidentiel » (à l'américaine) tant chez de Gaulle que chez Michel Debré. « Le Général (...), indifférent aux typologies abstraites et aux modèles juridiques (...) n'avait aucune raison particulière pour récuser, *a priori*, cette hypothèse » (p. 117). Il a pu être initialement séduit par une formule faisant incontestablement du Président le chef de l'Exécutif. Mais le rôle des partis dans la sélection des candidats à l'élection présidentielle ainsi que l'absence de droit de dissolution ont certainement été décisifs pour lui faire prendre conscience des défauts du système constitutionnel américain ; il avait perçu que le leadership présidentiel y était précaire, et que les risques de blocage étaient réels. Sa conviction était probablement qu'il manquait au Président américain les moyens de solliciter à tout moment l'arbitrage populaire (l'exercice du droit de dissolution lui a toujours paru essentiel).

2. Ce principe-là était souple en soi (il est de ceux qui peuvent s'imposer sans texte, comme le démontre toute l'histoire constitutionnelle de l'Occident), et ses implications pouvaient demeurer relativement ouvertes, mais jusqu'à un certain point seulement : autant sa dimension dynamique pouvait être occultée en ce qui concerne la naissance du gouvernement (l'alinéa 1^{er} de l'article 49 serait-il compris comme exigeant un vote de confiance préalable ou non ?), autant sa dimension négative était-elle rigoureusement aménagée dans le texte de 1958, du fait de la rationalisation des implications d'un vote de censure : la démission obligatoire du gouvernement (art. 50 C).

3. On sait qu'une partie de la difficulté fut contournée par la technique originale consistant en la dispense de contrescoring ministériel pour certaines compétences présidentielles (art. 19 C 58). Il n'empêche : le conditionnement juridique d'une compétence peut demeurer, par exemple en ce qui concerne le référendum, qui a trouvé dans le droit de la Constitution de 1958 une place bien plus restreinte que celle que suppose la conception gaullienne.

4. « Si j'y assume à présent la fonction suprême, c'est parce que je suis (...) consacré comme [un] recours. Il y a là un fait qui, à côté des littérales dispositions constitutionnelles, s'impose à tous et à moi-même. Quelle que puisse être l'interprétation que l'on veuille donner à tel ou tel article, c'est vers de Gaulle en tout cas que se tournent les

tionnel pour le moins précaire. Dès lors, des trésors d'imagination et une pratique particulièrement fine étaient nécessaires pour préserver l'originalité de la conception générale du dessein constitutionnel gaullien. Il faut tout de même se demander si de Gaulle ne minorait pas à l'excès les contraintes juridiques conditionnant son propre « modèle »¹.

Quoi qu'il en soit, la présidence de la V^e République ne peut être envisagée purement en elle-même, indépendamment de ces contraintes. Celles-ci restreignent l'éventail des possibles. En premier lieu, ces contraintes structurelles conditionnent à ce point la présidence qu'elles ne permettent certainement pas de lui appliquer la plupart des théories forgées pour le président des États-Unis d'Amérique (puisque l'unité juridique de l'Exécutif a été préservée dans ce pays). Ainsi, en particulier, les thèses développées dans les *Federalist Papers* sur « l'Exécutif énergique » ne sont pas applicables telles quelles au Président français envisagé en soi. Ensuite, on notera qu'il existe bien peu de théories un tant soit peu élaborées concernant les fonctions d'un chef de l'État dans un système à l'armature au moins approximativement parlementaire², en dehors de celles,

Français » (*Mémoires d'espoir*, t. I : *Le renouveau 1958-1962*, Paris, Plon, 1970, rééd., 1999, p. 33). Ce pragmatisme optimiste rappelle celui de Max Weber pour le *Reichspräsident* dans la Constitution de Weimar, dont le texte ne correspondait pas à toutes les revendications, mais l'essentiel lui parut sauvegardé avec le principe de l'élection du Président par le peuple, son droit de nomination du gouvernement, le droit de dissolution, une sorte de veto législatif suspensif et l'instrument du référendum. En faisant bon marché des mécanismes parlementaires instaurés par la Constitution, Weber insistait, comme de Gaulle, sur la nécessité d'instituer « un sommet [ou : une tête] de l'État (*Staatsspitze*) » indépendant des pouvoirs intermédiaires et fondé sur la volonté du peuple (M. Weber, « Le président du Reich », in *Œuvres politiques*, trad. franç., Paris, A. Michel, 2004, p. 503-507. Sur le contexte, v. W. Mommsen, *Max Weber et la politique allemande*, trad. franç., Paris, PUF, 1985, p. 421 et s.).

1. « Le Président (...) aura toujours un moyen de s'en sortir » (14 janvier 1964) (cité par A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, Paris, Fayard, t. II, 1997, p. 147). Ou encore : « Si nous n'avons pas la majorité à l'Assemblée, nous nous en passerons ! » (10 septembre 1966) (*C'était de Gaulle*, t. III, 2000, p. 87). Il admit toutefois une difficulté en ce qui concerne le droit de révocation du Premier ministre par le chef de l'État, encore que les rapports politiques concrets lui eussent donné l'équivalent de cette compétence (éventuellement en prenant la précaution de demander au Premier ministre une lettre de démission en blanc). Restait le problème, plus délicat en vérité, d'un Premier ministre démissionnant de lui-même pour marquer un désaccord avec le Président. « C'est le cas le plus ennuyeux. Le Président (...) ne peut se prémunir contre ce second cas. C'est le talon d'Achille de cette Constitution » (*C'était de Gaulle*, t. III, 2000, p. 91).

2. C'est pour cela que les très intéressantes thèses esquissées par Mirabeau (à la Constituante en septembre 1789) [v. L. Jaume, « De Gaulle dans l'histoire française de la souveraineté », in *De Gaulle en son siècle*, t. II, Paris, Plon, 1992, p. 22-24] ou développées par Necker (dans *Du pouvoir exécutif dans les grands États*, 1792) ne paraissent pas réellement adéquates ici. Par ailleurs, il semble que l'on se soit, dans les premières républiques ouvertement parlementaires (à commencer par la France de 1875), contenté de transposer, pour les présidents, sans autre interrogation, les descriptions faites à propos des monarques de la fin du XIX^e siècle. Ce fut très net dans les jeunes démocraties d'Europe centrale après 1918. Le catalogue de leurs compétences juridiques dans les textes constitutionnels en témoigne d'ailleurs très nettement.

nous semble-t-il, de Benjamin Constant et de Max Weber (la première impliquant une certaine réserve du chef de l'État, la seconde au contraire, son rôle moteur dans la conduite de l'État).

Quoi qu'il en soit, ces références théoriques (« pouvoir neutre », « leader charismatique ») ou bien d'autres formules (« chef de l'Exécutif », « gardien de la Constitution », *Ersatzkaiser*, etc.) demeurent trop vagues pour être immédiatement applicables et ne peuvent être utilisées en faisant abstraction de chaque ébauche de cadre juridique singulier dans lequel ils se trouvent. En l'occurrence, elles peuvent être employées cumulativement ou successivement pour décrire la présidence gaullienne telle qu'elle s'est imposée en pratique¹.

De Gaulle a lui-même probablement infléchi sa façon d'envisager les implications du rôle présidentiel, en fonction des événements et de l'évolution de la jeune République. Une fois solidement installé au faite du pouvoir, il pouvait, dans la célèbre conférence de presse de janvier 1964, forcer quelque peu le trait (sans doute d'ailleurs à des fins « pédagogiques », pour justifier l'ampleur de la rupture que devait signifier la nouvelle République consolidée). Rétrospectivement, il précisait avec davantage de nuances : « En dehors de situations dramatiques exigeant soudain de l'État une attitude qui soit tranchée et que je prenne alors directement à mon compte, mon action consiste avant tout à tracer des orientations, fixer des buts, donner des directives, à l'organisme de prévision, de préparation, d'exécution, que constitue le gouvernement. (...) Avec mon gouvernement, je me trouve donc en rapports constants et approfondis. Cependant, mon rôle n'absorbe pas le sien. (...) En somme, je me tiens à distance, mais non point dans une "tour d'ivoire". Étant donné l'importance et l'ampleur des attributions du Premier ministre, il ne peut être que "le mien". (...) J'exerce ma fonction de manière à conduire l'Exécutif, maintenir le Législatif dans les limites qui lui sont imparties, à garantir l'indépendance et la dignité du judiciaire. »²

Ces formules, pour autant que l'on puisse considérer qu'elles décrivent de manière adéquate l'exercice de sa fonction par le Général, ne permettent en réalité pas de cerner avec beaucoup de précision le rôle du chef de l'État. Ou plutôt elles dessinent un espace particulièrement souple pour le déploiement d'une fonction présidentielle qui ne correspond pas à un simple chef de l'Exécutif (de type américain ou du type des premiers ministres de la quasi-totalité des systèmes démocratiques occidentaux).

Si l'on voulait chercher un modèle conceptuel approchant parmi les formules qu'ont dégagées les diverses expériences durables de l'histoire, on pourrait considérer que les implications constitutionnelles un tant soit peu précises du schéma gaullien ramènent assez nettement à un modèle monarchique libéral renoué. En termes de rapports avec les autres institutions, la présidence nouvellement façonnée empruntait beaucoup à l'institution monarchique des consti-

1. Il est, par exemple, tentant de décrire le Président français des années 1959-1962 comme une version du « gardien de la Constitution » au sens de Carl Schmitt, de même qu'il peut paraître pertinent de se référer au « Pouvoir réservateur » de Constant lorsqu'on vise le Président sous la cohabitation.

2. *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1999, p. 211-220.

tutions libérales de la seconde partie du XIX^e siècle (on y verra en quoi au paragraphe suivant). Toutefois, cette référence comporte elle-même des limites dans la mesure où, comme on sait, la formule gaullienne s'en distinguait fondamentalement par l'idée d'une responsabilité politique personnelle explicitement assumée devant le corps électoral. Il semble que l'on atteigne ici le stade de l'aporie, mais force est d'admettre que le génie (et la fortune) du Commandeur gaullien est d'être parvenu à concilier les contraires, dans cette insolite « monarchie républicaine »¹.

On sait qu'indépendamment de ces incertitudes, de Gaulle, avec l'appui du corps électoral et sans se préoccuper du « blâme sourcilieux des juristes », parvint à « façonner » un système de gouvernement en harmonie avec l'essentiel de ses conceptions². On sait également que ce tour de force du fondateur a pu lui survivre pour partie. Vu de loin, il faut admettre que la fortune politique des successeurs du Général permit de confirmer pour l'essentiel la direction imprimée par celui-ci au cadre constitutionnel, moyennant un certain nombre d'adaptations secondaires. On pourrait certainement apporter des nuances sur les formes exactes du présidentielisme : sous les mandats du général de Gaulle, notamment avant et après 1962, sur les activismes pompidolien et giscardien (jusqu'en 1976), sur les indolences miterrandienne (après 1984) et chiraquienne (après 2002), mais, à la limite, peu importe, car en dépit de ces touches particulières, l'essentiel est demeuré : la présidence est restée l'axe central de tout le système de gouvernement.

Pourtant, la vision mystique et la dimension charismatique faisaient évidemment défaut à ceux-ci (constat qui n'a rien de désobligeant, tant l'homme du 18 juin était inimitable). L'un des grands sujets d'étonnement de l'histoire de la V^e République pourrait être cet autre tour de force, œuvre des personnalités ayant succédé au Général à l'Élysée, de parvenir à se glisser dans le costume constitutionnel de celui-ci en étant – ô combien – dépourvu de tout ce qui faisait sa singularité (on ne songe d'ailleurs pas seulement au caractère et à la stature du personnage, mais aussi au contexte du pays en 1958).

Tout bien considéré, il est remarquable – significatif, même – qu'aucun d'eux n'ait véritablement redéfini les contours de la présidence, sinon pour affirmer ce à quoi elle ne se réduisait pas dans la conception gaullienne : une

1. Sur cet oxymore (qui apparaît chez Roederer en 1804), évoqué par Michel Debré en 1945 (dans son essai *Refaire la France : l'effort d'une génération*, 1945, coécrit avec Emmanuel Monick sous le pseudonyme Jacquier-Bruère) et qu'Alain Peyrefitte mit dans la bouche du Général (*Le mal français*, Paris, Plon, 1976, p. 56), v. P. Avril, « Les avatars de la "monarchie républicaine" », art. précité.

2. P. Avril, « La Constitution, Lazare ou Janus ? », *RDP*, 1990, p. 949-960 et « De Gaulle, interprète de la Constitution : une paradoxale leçon de droit constitutionnel », *De Gaulle en son siècle*, t. 2 : *La République*, Paris, Plon, 1992, p. 172-179. Pareille évolution n'était nullement inéluctable, contrairement à ce que prétendirent, dans des analyses par trop déterministes, G. Burdeau (art. préc.) et Marcel Prélot (*Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Paris, Centurion, 1958, p. 43 et s.). Mais le juriste se doit d'enregistrer *ex post* cet enchaînement de faits aboutissant incontestablement à donner les premières concrétisations du cadre constitutionnel ouvert de 1958, la réforme de l'automne 1962 parachevant le mouvement et tentant de l'inscrire dans l'avenir.

simple prétention à un banal leadership gouvernemental, si semblable par certains côtés à celui des premiers ministres dans la plupart des grandes démocraties parlementaires. La vision mystique du Général¹ a fait place simplement à une farouche détermination de chacun de ses successeurs à gouverner, ni plus ni moins² (même si elle a pu, à l'occasion, être accompagnée, pour la forme, de théâtrales déclarations sur le « nécessaire rééquilibrage des pouvoirs » et la critique envers des « dérives monarchiques » des présidents sortants). Sans doute, il est fréquent que l'on reconnaisse, en plus, aux présidents, le maintien d'une dimension « arbitrale » (en jouant d'ailleurs sur la polysémie du mot), une autorité neutre en quelque sorte, qui se concilierait avec son rôle de « chef de l'Exécutif »³. Les présidents eux-mêmes jouent volontiers sur ce registre, avec plus ou moins de dextérité, et même peu convaincante, il est probable que cette dimension contribue en réalité à renforcer psychologiquement la « prééminence » présidentielle dans l'opinion. Toutefois, il est plus surprenant que nombre de juristes français semblent prendre pour argent comptant, dans leurs analyses constitutionnelles, ce qui n'est autre qu'un habillage idéologique pour justifier un surplus d'autorité en faveur de la présidence (et – mais plus rarement – pour fournir une justification dans l'exercice ponctuel d'une compétence donnée⁴), et qui n'a d'ailleurs plus grand-chose à voir avec la vision mystique et assez profonde (quoique insaisissable) du Général. Il y a là une difficulté difficilement surmontable, car la doctrine ne dispose pas d'instrument de référence solide pour qualifier ce qui se situe essentiellement hors du droit.

C'est donc un modèle gaullien considérablement épuré qui a servi (et continue de servir) de référent à tous les aspirants à la fonction présidentielle. De ce modèle, on n'a jamais conservé que la prétention à une suprématie institutionnelle générale, coupée de ce que l'on pourrait appeler « l'éthique de l'institution » qui accompagnait, chez de Gaulle, son extraordinaire ambition pour le chef de l'État. Si bien qu'en somme, ce vertigineux aplatissement de la conception de la présidence postgaullienne permet à l'analyste, quittant les énigmatiques sommets sur lesquels le fondateur avait placé l'institution, d'entreprendre plus sobrement une tentative de qualification constitutionnelle d'un objet redevenu presque ordinaire.

3 / Le cadre juridique, en premier lieu, n'offrirait, comme il est dans sa nature intrinsèque, qu'une esquisse qui demandait à être précisée. Au terme

1. « Au fond, tout cela ne me ragoûte plus, ça a cessé d'être dramatique », aurait lâché de Gaulle, le 13 juin 1963, d'après A. Peyrefitte (*C'était de Gaulle*, t. II, 1997, p. 528). On pourrait formuler l'hypothèse qu'au fond, sa conception de la Présidence nécessitait des temps troublés, ceux au cours desquels il pouvait donner sa pleine mesure, tandis qu'il lui était moins aisé de concevoir la fonction dans un contexte « ordinaire », moins héroïque.

2. Comme le note encore J.-M. Denquin, *La monarchie aléatoire*, 2001, p. 90.

3. Ainsi, par exemple, lorsque V. Giscard d'Estaing affirmait que « le président (...) doit regarder plus haut et plus loin, et penser d'abord à l'intérêt supérieur de la nation » (discours de Verdun-sur-le-Doubs du 27 janvier 1978), ou encore F. Mitterrand se présentant comme le « gardien de la cohésion sociale ».

4. Ainsi, par exemple, lorsque F. Mitterrand refusa de signer les projets d'ordonnances en matière sociale présentées par le gouvernement Chirac en 1986.

d'une première série d'interprétations (explicites – au prix parfois de controverses – ou implicites) et de précédents, les énoncés textuels ont acquis leur signification normative¹. C'est ainsi, par exemple, qu'il est aujourd'hui admis que le gouvernement n'est pas tenu de se soumettre à un vote de confiance initial de l'Assemblée nationale (art. 49, al. 1^{er}). Ou bien encore que prévaut la thèse selon laquelle le Président est libre de signer ou non les projets de décrets et d'ordonnances Présentés en Conseil des ministres (art. 13, al. 1^{er}). Qu'il est admis, encore, que le président est tenu de promulguer les lois adoptées par le Parlement (art. 10), le cas échéant après qu'un *Nihil obstat* eut été prononcé par le Conseil constitutionnel et/ou après une éventuelle seconde délibération confirmatoire du Parlement.

Si l'on se réfère aux expériences historiques et comparées, l'ensemble, précisé par ces touches (interprétatives ou formelles) successives, est, en doctrine constitutionnelle, incontestablement celui du parlementarisme dualiste renouvelé (par le suffrage universel)². Certes, il ne s'agit que d'une « théorie littéraire » (non d'un « être réel », pour parler comme M. Troper), qui permet de synthétiser intellectuellement le droit de la Constitution pensé de manière globale, en « système », sous l'aspect (à peu près statique) de sa structure formelle. Cette formule juridique existe – avec des accommodements mineurs, non essentiels ici – ailleurs qu'en France³ et se présente comme l'adaptation républicaine et formalisée d'un équilibre momentanément réalisé dans nombre de monarchies représentatives de la seconde moitié du XIX^e siècle (Belgique, Pays-Bas, Italie notamment)⁴. En ce sens, la Constitution de la V^e République est bien « orléaniste » (un Orléanisme démocratique), si l'on veut bien écarter la tonalité polémique de l'épithète qui était celle de certains auteurs dans les toute premières années du régime gaullien⁵.

1. Celles-ci sont, en soi, réversibles, mais force est de constater que la plupart n'ont plus été sérieusement contestées après avoir été posées.

2. Selon la formule judicieuse conçue par Philippe Lauvaux dans la 1^{re} édition de son ouvrage *Le parlementarisme*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1987, p. 33-34, 39-42. La formule peut s'autoriser de celle du « dualisme démocratique » défendue par René Capitant (« L'aménagement du pouvoir... », art. préc., 1964, p. 394), d'ailleurs inspiré ici par Carré de Malberg. La qualification dualiste est également soulignée dans l'étude de Bernard Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreséisme et le régime politique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1996.

3. Ainsi en Autriche depuis 1929 (par imitation de la Constitution de Weimar), au Portugal, et a existé en Finlande de 1919 à 1991 (1999). V. P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Paris, PUF, « Béhémoth », 2002.

4. En droit, on peut dire que la formule reste vraie aujourd'hui pour le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Luxembourg et le Danemark. En revanche, les monarchies suédoise (depuis 1974), espagnole (depuis 1978) et, à un degré moindre, belge (depuis 1993), ont codifié juridiquement un modèle clairement moniste, les prérogatives royales y étant entièrement ou pour l'essentiel transférées au gouvernement issu de la confiance parlementaire.

5. Notamment Maurice Duverger, mais aussi Raymond Aron, Jean Rivéro et André de Laubadère. V. à ce sujet les références dans notre article « Weimarer Parallelen in der Verfassung der V. Französischen Republik », in C. Gusy (dir.), *Weimars lange Schatten — Weimar als Argument nach 1945*, Baden-Baden, Nomos, 2003, p. 455-496 (470).

En second lieu, si l'on se place dans une perspective dynamique, celle du système de gouvernement, il convient de relever que ce cadre formel peut être considéré, pour la France, comme un parlementarisme dualiste effectif, c'est-à-dire réalisant *effectivement* un certain équilibre politique comparable (*mutatis mutandis*) au dualisme ancien, puisque le pouvoir présidentiel y maintient, tant bien que mal, son poids politique réel¹.

Ce constat n'est en lui-même pas encore suffisant. L'effectivité du dualisme a conduit, en France, au système politique que l'on peut appeler (faute de mieux) « présidentialiste », c'est-à-dire à la prééminence réelle du chef de l'État, cette pratique spécifique sans équivalent durable ailleurs². Si l'on tente d'expliquer cette pratique en liaison avec les institutions, force est de constater que la domination effectivement observable du Président français résulte de son *autorité politique*, et non point véritablement ce que l'on pourrait vouloir qualifier d'« autorité juridique » en ce qu'elle serait plus ou moins indépendante des comportements conjoncturels³. Elle procède très exactement, selon nous – et conjointement aux inévitables dimensions informelles de l'exercice d'un pouvoir⁴ –, dans le cas spécifique de la V^e République, d'une « *captation* » *présidentielle des ressorts parlementaires*⁵. En d'autres termes, la prééminence du Président français – même si elle est, à l'évidence, favorisée par quelques éléments structurels d'autonomie (le statut organique, l'élection, spécialement

1. Au rebours des autres pays précités (en particulier l'Autriche), qui, comme les monarchies (Royaume-Uni, Pays-Bas, Luxembourg, Danemark), ont évolué pratiquement vers une pratique très clairement moniste.

2. Elle se distingue du cas de la Finlande jusqu'aux réformes de 1987-1999 (sur celles-ci, v. P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, *op. cit.*, p. 17-24) : dans ce cadre constitutionnel formellement parlementaire dualiste, le chef de l'État, indirectement élu au suffrage universel, occupait un rôle effectif considérable, mais principalement du fait de l'émiettement partisan et de l'instabilité des coalitions parlementaires, qui lui ménageaient un rôle souvent décisif, favorisé au surplus par la situation géopolitique de ce voisin de l'URSS (v. Françoise Thibaut, *La Finlande*, Paris, LGDJ, 1990 ; François Frison-Roche, « La présidence de la République en Finlande et la nature du régime », *Mélanges Duverger*, 1987, p. 101-114 ; Jan-Magnus Jansson, « Le régime parlementaire de la Finlande », *Mélanges Duverger*, 1987, p. 623-630).

3. Ce que R. Capitant semble avoir perçu, lorsqu'il affirmait : la subordination du Premier ministre au Président « n'est pas une subordination hiérarchique (...). Elle est une subordination politique » (art. cité, p. 392).

4. H. Mansfield évoquait dans cet ordre d'idées le fait que « l'essence tenace [du pouvoir exécutif] est un pouvoir informel, nécessairement plus grand que tout ce que peut anticiper ou systématiser une définition » (*Le prince apprivoisé*, *op. cit.*, p. 397). Plus généralement, il va de soi que chaque institution peut être amenée à exercer informellement une autorité.

5. Idée que nous avons cru pouvoir défendre dans notre article : « La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République », *Mélanges Pierre Avril*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 349-362. Elle paraît corroborée par J.-M. Denquin : « Le chef de l'État récupère à son profit les capacités d'intervention dans le processus législatif que la Constitution attribue au gouvernement » (*La monarchie aléatoire*, 2001, p. 80). P. Auvret (*RDP*, 2002, p. 1517) a également parlé d'un « régime parlementaire rationalisé au service du Président ».

depuis la réforme de 1962, ainsi que les « pouvoirs propres ») et de possibilités d'influence directe (au sein de l'Exécutif, notamment grâce à la présidence du Conseil des ministres) – se manifeste non pas tant par l'exercice démesuré de compétences juridiques *stricto sensu* (à la manière, par exemple, d'un Président américain¹) mais bien par un rôle politique reconnu par les autres acteurs du système institutionnel, et tout particulièrement relayé par les organes de décision publique, le gouvernement et le Parlement (principalement la majorité parlementaire) qui le reconnaissent généralement comme leur leader réel. Ces derniers exercent leurs compétences juridiques dans des conditions formelles typiques du système parlementaire, mais la singularité française résulte de ce qu'ils œuvrent en fait pour le compte du Président, au service de son programme (s'il en a un) et de ses éventuelles initiatives politiques². De même que les monarques « parlementaires » du XIX^e siècle, le Président français peut « gouverner », mais par le truchement d'un gouvernement politiquement à sa main et ayant la capacité pratique à faire approuver sa politique par le Parlement.

Une analyse rigoureusement juridique de la Constitution française conduit à constater que les mécanismes du parlementarisme de la V^e République fonctionnent, tandis qu'une appréciation des phénomènes politiques (ou constitutionnels *lato sensu*) peut ajouter que leur usage se fait au bénéfice du chef de l'État. Le « présidentielisme » français est donc, tout bien considéré, très fragile, car il ne change pas véritablement les normes juridiques effectives mais leur usage politique. L'imputation réelle d'actes formellement pris par d'autres se fait au bénéfice du chef de l'État.

À ce stade, on pourrait, bien sûr, objecter à cette façon « formaliste » de penser la Constitution que de telles vues aboutissent à vider une partie de la substance de l'analyse constitutionnelle et, en l'occurrence, passer à côté des effets réels du « présidentielisme ». Il convient de répondre que, selon nous, et sans avoir la prétention d'épuiser toute l'analyse, la démarche ici proposée permet, en distinguant plus nettement les niveaux de discours sur la Constitution, de mieux saisir la problématique d'ensemble de la présidence de la V^e République.

En effet, le trompe-l'œil n'est sans doute pas celui qu'on pourrait croire. L'apparence de continuité dans le « présidentielisme » français, du « Principat » du fondateur à nos jours a pu voiler quelques réalités fondamentales, et notamment celle-ci : la présidence est progressivement rentrée dans son lit parlementaire, et ce, à vrai dire, dès la période gaullienne. La double victoire éclatante

1. Pour lequel le leadership est, bien entendu, également politique, mais s'exerce aussi fondamentalement au plan juridique, en tant que détenteur incontesté (le Sénat n'ayant pas développé le rôle de conseiller privilégié du Président, comme il a pu être imaginé aux débuts de la République américaine, et nul cabinet gouvernemental homogène n'ayant émergé en pratique pour rivaliser avec le Président) d'un pouvoir exécutif au statut organique d'indépendance renforcée vis-à-vis du Congrès ou du pouvoir judiciaire avec lesquels il se situe dans une relation d'altérité structurelle.

2. Juridiquement, un projet de loi adopté par le Parlement est l'œuvre du gouvernement et des chambres – la promulgation étant une compétence présidentielle liée et soumise à contreseing –, mais il s'agira politiquement, le plus souvent, d'un acte revendiqué par le Président, comme s'il était lui-même un législateur.

du général à l'issue de la crise de l'automne 1962 apportait avec elle – en dépit des apparences – la consolidation des ressorts parlementaires de la Constitution¹. Les scrutins de ce « Seize mai à l'envers »² font apparaître la fin du gaullisme de (relative) unanimité qui s'était manifesté à l'occasion du règlement de l'affaire algérienne³, le progressif retour des partis dans le jeu politique (précisément par le début de structuration que suscitait la politique gaulliste en 1962), mais plus encore, par l'abandon d'une interprétation complètement alternative au parlementarisme (car elle n'était plus nécessaire⁴ – rapports politiques aidant – pour que s'exerçât dans les faits un leadership présidentiel effectif)⁵. De Gaulle a été amené à accepter une solidarité politique et finalement partisane⁶ du Président avec le gouvernement (car il lui fallait un relais politiquement cohérent dans l'appareil d'État) et accepté (implicitement) la solidarité politique avec la majorité parlementaire (car c'était commode)⁷. Sans

1. Ce qui se mesure également à des aspects que l'on pourrait désigner comme relevant de la « sociologie constitutionnelle » : « Les élections de 1967 arrivèrent. (...) Pour moi, le Général se contenta de me faire dire par Pompidou qu'il souhaitait que je me présente. Bien que peu enthousiaste, j'avais pris l'habitude de faire ce qu'il me demandait. J'y allai donc, sans demander d'explications. "J'y vais bien, moi", ajoutait Pompidou. Mais je ne pouvais pas ne pas me rappeler les raisons que je m'étais données pour ne pas me présenter en 1951, 1958 et 1962 ; et je me disais qu'il y avait quelque chose de changé » (O. Guichard, *Mon Général*, Paris, Grasset, 1980, p. 416-417).

2. Selon l'expression de Pierre Avril, dans la conclusion de la 4^e édition de son *Régime politique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 1979, p. 380 (texte également reproduit dans *France-Forum*, n° 175-176, 1979, p. 11-14).

3. « De Gaulle en somme a préservé la logique de son projet, mais il en a abîmé aussi la pureté lorsqu'il a voulu assurer le caractère démocratique de la Constitution », notent J.-M. Donegani et M. Sadoun (*La V^e République*, *op. cit.*, p. 292).

4. Voire n'était plus possible : l'attitude des forces parlementaires elles-mêmes a contribué à rendre peu plausibles les configurations « ouvertes » de la période 1959-1962, au cours de laquelle les votes dépassaient fréquemment les clivages purement partisans, si bien qu'une certaine fluidité politique était possible. Par le renforcement croissant de leur cohésion, les partis parlementaires ont joué la logique de compétition plutôt caractéristique des systèmes parlementaires.

5. On objectera ici l'interprétation « présidentialisante » de l'article 49 alinéa 1^{er}, qui s'imposa pourtant à cette époque (notamment avec le 3^e gouvernement Pompidou en 1966), mais il ne s'agit précisément que d'une interprétation dualiste, visant simplement à rompre avec l'idée « moniste » d'une nécessaire investiture parlementaire. Sur le fond, en revanche, de Gaulle fut amené *nolens volens* à constituer des gouvernements qui n'étaient plus vraiment extérieurs aux partis (il semble qu'il eût aimé tenter de gouverner avec la SFIO en 1958). Cette tendance sera poussée plus loin par ses successeurs, dont les gouvernements furent entièrement composés par référence aux partis.

6. Le nombre de ministres non membres de l'UDR ou des autres partis (Républicains indépendants ou centristes) le soutenant a diminué par rapport à 1958 et, significativement, aucun ne venait de la gauche institutionnelle (sinon des individualités originales comme Edgard Pisani, voire Edgar Faure).

7. L'un de ses fidèles, Olivier Guichard, a mis le doigt sur cet aspect du problème : « Ce fut le manque de sang-froid des partis politiques qui les conduisit du même coup à transformer le Général très exactement en ce que lui-même ne souhaitait pas devenir et ce qu'eux-mêmes redoutaient : le chef de ceux qui le suivaient. (...) Évidemment, il ne se

doute, de Gaulle n'était-il pas prisonnier d'une telle configuration, comme en témoigne le probable scénario qu'il dessinait pour Alain Peyrefitte, devant la perspective d'un face-à-face avec une Assemblée hostile¹, mais ses successeurs ont eu moins d'inhibitions pour consolider leur emprise (et donc simultanément leur dépendance) sur ce « bloc majoritaire » apparu après 1962 et, lorsque le sort des urnes devint défavorable, à finalement accepter la *capitis diminutio* du chef de l'État dans une cohabitation au sein de l'Exécutif.

Au terme des clarifications progressivement apparues du fait de la pratique institutionnelle, il apparaît ainsi que la présidence n'a, en vertu du droit de la Constitution, qu'imparfaitement les moyens institutionnels de ce leadership autonome que souhaitait intimement de Gaulle et que tant d'analystes prétendent pourtant pouvoir lui reconnaître en droit aujourd'hui. Le chef de l'État ne détient juridiquement ni droit d'initiative législative propre, ni droit de veto législatif, ni la faculté autonome d'ordonner seul un référendum, ni même, enfin – contrairement à la présentation idéologique dominante qui est faite de ces choses – la pleine maîtrise de la formation du gouvernement. Ce dernier point est essentiel : le gouvernement n'est « présidentiel » qu'en surface ; il ne « procède » du Président que sous la condition suspensive de l'acceptation tacite de la chambre populaire². Une Assemblée déterminée pourrait imposer le Premier ministre au chef de l'État, fût-ce au terme d'une crise et après avoir été renouvelée par une élection anticipée. Ainsi, quoique feignait de penser (ou pensait peut-être même sincèrement) de Gaulle, le gouvernement de la V^e République est bien parlementaire – même s'il l'est négativement : le Président ne peut pas nommer ou du moins maintenir un Premier ministre contre la volonté déclarée d'une majorité parlementaire. Il ne peut enfin pas juridiquement le révoquer³.

En tout état de cause, il serait erroné de considérer que les phases de « prééminence présidentielle » sont exclusives de la qualification de « régime parlementaire »⁴. C'est en vertu d'une conception « essentialiste » qu'une bonne

sentait pas le chef d'une majorité en 1959. (...) Et quant à la majorité née en 1962, *sa* majorité, il la reconnut, mais il attachait toujours plus d'importance à l'adjectif possessif qu'au substantif. Il savait qu'elle n'était pas une France contre une autre (...), mais plutôt ce qui restait de sa visée de l'unité, une fois passée à travers le filtre diffracteur de la réalité politique et sociale » (*Mon Général, op. cit.*, p. 391 et 395).

1. *C'était de Gaulle*, t. III, 2000, p. 87-95. La solution était de former un cabinet de « techniciens » sans étiquette partisane, tentant de travailler avec l'Assemblée.

2. « Si le ministère n'est plus le comité de la chambre, il n'est pas davantage un Cabinet présidentiel », formulait justement Jean Gicquel naguère (*Essai sur la pratique de la V^e République. Bilan d'un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 121).

3. La « convention » de révocation ne joue, comme dans la logique dualiste, que sous la condition de l'absence prévisible d'une réaction véritablement hostile de la part de l'Assemblée. En tout état de cause, elle suppose l'acceptation (fût-ce à contrecœur), par le Premier ministre, d'offrir sa démission. Cet aspect fondamental est souligné, à juste titre, par J.-M. Denquin (*La monarchie aléatoire*, 2001, p. 76).

4. Pour mesurer l'étendue du cheminement des représentations à cet égard, on notera cet aveu de M. Chirac, au début de la campagne électorale de 1995 : « Il y a une dérive monarchique de notre République. Si je ne souhaite pas une réforme de nos insti-

partie de la doctrine constitutionnelle française refuse l'étiquette « parlementaire » à la pratique présidentielle. L'inconvénient de cette position est de cacher le fond des ressorts structurels sur lesquels repose ladite pratique. On pourrait bien sûr dénoncer ce « parlementarisme » comme un faux-semblant, qui n'en réaliserait pas l'« esprit ». Pourtant, d'un point de vue quelque peu rigoureux, il faut relever que cette objection relève d'une forme d'idéologie qui rappelle les controverses des années 1930 sur le « parlementarisme authentique », lesquelles cachaient des présupposés politiques derrière des considérations qui se prétendaient « scientifiques ». À notre sens, l'analyse strictement constitutionnelle doit se fonder sur des critères à peu près objectifs (ici, le fait que le gouvernement ne peut pas exister durablement contre une volonté affirmée de l'Assemblée)¹, quitte pour l'observateur à dénoncer dans un deuxième temps telle ou telle pratique.

En vérité, le cœur du dessein constitutionnel du Général se situait beaucoup plus sur le plan de l'éthique du pouvoir et de la démocratie que sur un plan institutionnel *stricto sensu*. Son « esprit » de la Constitution passait avant les institutions et les mécanismes formels d'organisation du pouvoir. Certes, de Gaulle a certainement cru avoir empiriquement bâti et insufflé vie à un édifice institutionnel répondant autant qu'il était possible à sa conception d'un pouvoir d'État démocratique et au leadership autonome qui devait l'incarner. Il a probablement pensé sincèrement que son schéma pourrait perdurer après lui (moyennant la nécessaire mais ambivalente élection du Président au suffrage universel direct), mais les institutions ne peuvent donner que ce qu'elles ont et, tel un gaz rare, un « esprit » de la Constitution, surtout si particulier et exigeant pour le titulaire de la « magistrature suprême » devait s'avérer volatile. L'ardente obligation de délivrer l'Exécutif des petitesse du monde des partis est impossible à institutionnaliser, de même que la déontologie de la légitimité, le volontarisme, le sentiment intime de la responsabilité à l'égard du peuple. Tout cela était certainement non reproductible à l'identique par un autre et dans des époques fort différentes de celles des débuts de la V^e République.

Si l'essentiel du souffle gaullien est passé, il est toutefois demeuré de son extraordinaire aventure (qu'on la magnifie ou qu'on la critique) une panoplie d'éléments qui ont formé ce système de gouvernement inédit. Le « présidentiarisme » a pu demeurer, sous une forme plus banale, comme un système de gou-

tions, que je juge très bonnes, je préconise en revanche, une lecture plus démocratique et plus républicaine de notre Constitution (...). Il faut retrouver l'équilibre naturel des pouvoirs que le général de Gaulle avait souhaité. (...) [Le Président] conçoit et « aiguille », tandis que le gouvernement détermine et conduit. (...) Nous sommes, faut-il le rappeler, dans un régime parlementaire » (entretien paru dans le journal *Le Point*, 3 décembre 1994, repris in C. Bigaut, *Le président de la V^e République*, document d'études, Paris, La Documentation française, n° 1-06, 2000, p. 47).

1. C'est pour cela que nous avons estimé pouvoir soutenir (« La chauve-souris... », art. préc., p. 355-360) que le système pratiqué par la V^e République est une variante essentiellement « négative » du parlementarisme, en ce qu'il repose sur la confiance présumée et limite autant qu'il le peut – dans le cadre maintenu du système parlementaire – les possibilités d'influence des assemblées sur la conduite de l'Exécutif. Il les limite, mais ne les supprime pas.

vernement produit par le jeu conjugué du maintien de la plupart des interprétations gaulliennes des énoncés textuels de la Constitution, d'une bonne partie de la pratique institutionnelle, par des facteurs politiques enfin qui soutenaient ce modèle (tel le « fait majoritaire » favorable aux successeurs du Général, même si ce fut par éclipses à partir de 1986).

En somme, si l'on veut bien dissiper les fumées du feu d'artifice rhétorique sans doute nécessaires à sa restauration (mais aussi maintenues par l'encens des thuriféraires), le prince de la V^e République française n'est pas tant ce *Deus ex machina* adoré par les uns, vilipendé par d'autres, qu'une institution constitutionnellement précaire dont les acteurs du système se sont efforcés, à grands renforts d'imagination et en vertu d'exceptionnelle convergence de pratiques politiques, d'édifier et de maintenir la place pratique éminente. Éminente mais pourtant... structurellement instable.

II. *PERPETUUM MOBILE* : LES VARIATIONS DE L'INTENSITÉ DU RÔLE EFFECTIF DU PRÉSIDENT

Cette tentative de « déconstruction » (on voudra bien nous pardonner ce vilain mot) des éléments constitutifs du « présidentielisme » français était nécessaire pour prendre la mesure de celui-ci. La conscience des implications structurelles de cet échafaudage original permettent maintenant de lever une partie des (apparents) mystères de cette présidence.

Parmi ceux-ci, il est cette curiosité que constituent, aux yeux de nombreux observateurs, les variations (de plus en plus fréquentes depuis vingt ans) de l'effectivité du rôle présidentiel. Comment une constitution qui se prétend normative peut-elle admettre de tels changements ? Ainsi que le résume Olivier Beaud, face à la V^e République, le constitutionnaliste « est confronté à un véritable défi, car s'il veut décrire l'état du droit positif, il doit interpréter différemment les règles de droit posées dans le texte de la Constitution, selon qu'il se trouve en période de concordance des majorités ou en période de discordance des majorités »¹.

La réponse à cette fausse énigme est relativement banale. Elle ne peut être comprise que si l'on ne perd pas de vue la nécessaire distinction posée plus haut entre « droit de la Constitution » et « système de gouvernement ». Les particularités du premier, dans le cas français, expliquent les variations du second. En d'autres termes, les changements de position politique effective de la présidence de la V^e République sont inhérents au cadre juridique du parlementarisme dualiste édifié à partir du texte de la Constitution.

Comme d'autres constitutions écrites, plusieurs systèmes de gouvernement sont possibles à partir d'un même cadre juridique. De même que n'importe

1. « Les mutations de la V^e République ou comment se modifie une constitution écrite », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 19-31 (29-31). Précisons que la notion de « majorité présidentielle » n'est guère opératoire (il ne s'agit pas d'une donnée mesurable) : la « concordance » dont il est question ici concerne l'orientation politique du Président et celle de la majorité parlementaire.

quel cadre juridique parlementaire nettement précisé peut mener (pour faire court) à un gouvernement faible ou à un gouvernement fort (voire à une « dictature élective » du Premier ministre), de même encore que la Constitution américaine peut mener à la « présidence impériale » comme au « gouvernement congressionnel », de même un cadre juridique un tant soit peu dualisé peut mener à un présidentielisme ou au contraire à une pratique purement moniste (avec ses propres variations : que le gouvernement en soit le principal bénéficiaire ou bien que le Parlement prétende assujettir le cabinet, à la manière notamment de la plus longue partie des III^e et IV^e Républiques françaises).

Ce qui explique qu'une partie de la doctrine constitutionnelle ait pu négliger cette ouverture du parlementarisme dualiste provient de la propension doctrinale à mélanger le droit de la Constitution et le système de gouvernement, et, partant, à « substantialiser » le modèle dualiste.

Ce dernier souffre d'être présenté de façon discutable par la doctrine française. La définition la plus répandue dans les manuels est que le gouvernement y est « doublement responsable » politiquement : devant le Parlement mais aussi le chef de l'État. Cette approche est contestable dans la mesure où, envisagée de manière stricte (mais, certainement, réductrice), elle entend par là la faculté pour chacun des deux organes, de mettre fin aux fonctions du ministère. Or, le droit strict est moins net que cela, notamment (mais non exclusivement) aux termes de la Constitution de 1958 (art. 8-1)¹. Il conviendrait plutôt de parler de « double dépendance », étant précisé que le parallélisme est trompeur : si le Parlement a toujours la faculté de provoquer unilatéralement et de façon contraignante (« rationalisée ») le départ du gouvernement, il n'en est pas toujours de même pour le chef de l'État, qui ne dispose généralement que de moyens indirects (le refus de signature par exemple), d'ailleurs politiquement coûteux pour être efficaces.

En outre le parlementarisme dualiste est, le plus souvent, compris de manière substantielle par la doctrine. Celle-ci prétend que la double responsabilité (ou dépendance) doit être « simultanée » et qu'un équilibre politique réel entre le chef de l'État et le Parlement caractérise en droit et en fait le régime. Dès lors, elle refuse ce label soit aux périodes de « cohabitation », au motif que le Premier ministre y est « indéboulonnable », soit aux phases de présidentielisme, au motif que le poids réel de la présidence est écrasant² et que la responsabilité du gouvernement devant le Parlement ne jouerait pas.

1. Le droit de révocation explicite du Premier ministre par le Président est rare dans les constitutions pouvant être rattachées à ce type : la Constitution de Weimar ne le prévoyait pas clairement (art. 53-54), non plus que la Constitution finlandaise de 1919. Dans sa version « weimarienne » (résultant de la révision de 1929), toujours en vigueur aujourd'hui, la Constitution autrichienne le prévoit en revanche (art. 70). Dans la Constitution portugaise de 1976, le droit de révocation initialement inconditionné a été remplacé, en 1982, par l'exonération de contreséing de la compétence de dissolution de l'Assemblée nationale (le droit de révocation du Premier ministre demeurant de façon restreinte (« lorsque cela s'avère nécessaire au fonctionnement régulier des institutions démocratiques », art. 198).

2. Par exemple, M. Dominique Turpin (*Droit constitutionnel*, Paris, PUF, 4^e éd., 1999, p. 411-412) parle du « régime parlementaire dualiste institué en 1958... » puis

Or, il ne s'agit que d'un modèle cadre qui ouvre la possibilité d'une action politique personnelle du Président¹ comme naguère du roi, mais celle-ci est juridiquement encadrée par des ressorts parlementaires – ce que l'on sous-estime presque toujours. Cette action personnelle ne peut se réaliser que dans la mesure où le chef de l'État parvient à s'assurer politiquement le concours d'un cabinet et le soutien (fût-il passif et résigné) d'une majorité parlementaire (fût-elle d'ailleurs à géométrie variable). En d'autres termes, la direction du gouvernement par le chef d'État parlementaire n'est pour l'essentiel qu'indirecte ; il fait faire plutôt qu'il ne fait lui-même (contrairement au Président américain).

Le cadre juridique dualiste ouvre cette possibilité, mais ne « l'impose » pas, en ce sens que l'action de l'Exécutif peut tout aussi bien être conduite par ses ministres (au sein desquels émerge assez naturellement, à l'ère de la personnalisation du pouvoir, un Premier ministre) qui agissent *politiquement* pour leur propre compte, et non celui du chef de l'État. C'est ici que la dualité technique de l'Exécutif est importante, car elle confère au gouvernement la possibilité d'une autonomie qu'il peut fonder sur la confiance du Parlement contre le chef de l'État.

La particularité du modèle juridique du dualisme est donc son caractère foncièrement ouvert quant aux possibles formules de gouvernement. [Tous les cadres juridiques sont, à vrai dire, relativement ouverts, comme il a été dit plus haut, mais celui-ci est nettement plus ouvert que les autres] ; il est un cadre qui renferme plusieurs constitutions entendues au sens de « systèmes de gouvernement »².

Dès lors, il est également un cadre formel propre à accueillir diverses conceptions et pratiques de la présidence (avec quantité de modulations ou de dégradés), selon le système de gouvernement pratiqué : tout aussi bien un Président réduit à un rôle formel (tel que généralement réalisé dans presque tous les pays européens) à côté d'un gouvernement purement parlementaire, qu'un Président influençant de façon partielle le gouvernement en cas de turbulences politiques, qu'enfin également une véritable hégémonie présidentielle consentie par les autres organes de gouvernement.

On a négligé cette référence, notamment du fait de la sévérité de la pensée constitutionnelle dominante en France à l'égard de la monarchie de Juillet³. Or,

ajoute : « Mais si l'on a assisté depuis 1958 à une longue évolution vers une espèce de "monarchie présidentiale", il est possible d'observer, depuis les périodes de "cohabitation"..., les signes d'un certain retour à une forme de parlementarisme dualiste plus équilibré. »

1. Ce qu'avait bien analysé René Capitant, « L'aménagement du pouvoir... », art. précité, 1982, p. 392.

2. Le fait était intuitivement perçu par certains auteurs dès 1958 (par exemple, Léo Hamon dans son essai *De Gaulle dans la République*, *op. cit.*). On trouvait déjà cette idée dans la littérature constitutionnelle sous la République de Weimar.

3. Cette sévérité procède surtout de la critique envers le système censitaire, davantage que de l'appréciation du jeu des pouvoirs, mais le premier élément a fini par emporter le second.

le système de gouvernement de ce régime fut marqué lui aussi par les variations importantes du rôle effectif du roi : les années de politique personnelle de Louis-Philippe à travers Guizot (qui n'était pas si transparent que certains Premiers ministres de la V^e République) font souvent oublier les périodes durant lesquelles la direction de l'Exécutif était dominée par le ministre principal, notamment Casimir-Perier ou le duc de Broglie¹.

Des exemples d'oscillations comparables et tout aussi nombreuses pourraient être trouvés dans l'histoire des autres monarchies dualistes du XIX^e siècle ainsi que des républiques plus récentes et dotées d'un cadre constitutionnel analogue à celui de la France de la V^e.

Les variantes du système de gouvernement sont le produit de choix politiques combinés des acteurs du système (leaders politiques, partis, électeurs) et non des normes juridiques. Ici se confirme que le droit structure les comportements, mais ne saurait les déterminer. Et le cadre juridique du parlementarisme dualiste renferme, plus que d'autres, au moins deux « logiques institutionnelles » différentes, entre lesquelles seuls les acteurs auront continuellement à choisir (un premier choix n'est jamais irréversible, mais, bien entendu, il est plus facile de tenter de le perpétuer en invoquant « l'esprit des institutions » ou le « respect de la Constitution »²).

Le jeu des possibles résultant du cadre institutionnel de la V^e République fait donc profondément du président de la République, comme l'a joliment écrit Lucien Jaume, un « homme-Protée »³. Ce fils de Neptune avait la faculté de prendre successivement différentes formes. Le Protée de la V^e République peut successivement prendre la forme d'un rassembleur-arbitre détaché des contingences partisans, d'un leader charismatique, d'un chef d'opposition, mais aussi d'un chef... de bande. Sous ce rapport, le prince n'est pas apprivoisé et il faut reconnaître qu'il n'était pas, dans de telles conditions structurelles, facilement apprivoisable.

1. La double responsabilité du cabinet étant moins « simultanée », qu'elle ne jouait en phases alternatives.

2. Ajoutons qu'un cadre juridique peut offrir plus ou moins de contraintes institutionnelles. On pourrait ainsi affirmer que la Loi fondamentale allemande manifeste une « logique institutionnelle » clairement moniste (du fait de l'élection du chancelier par le Bundestag et sa responsabilité strictement organisée devant cet organe). Toutefois, l'institution présidentielle y existe et bien que la plupart de ses compétences juridiques soient assujetties au contreseing, une certaine pratique politique et institutionnelle pourrait tout à fait conduire à un Exécutif effectivement dirigé par le Président fédéral. Il semble que cette hypothèse ait été sérieusement envisagée par Adenauer pour lui-même en 1959. Il y renonça finalement, conscient qu'il n'aurait probablement pas, pour cette opération, le soutien du groupe parlementaire CDU/CSU (qui désirait en majorité porter Ludwig Erhard à la tête du gouvernement) et que les instruments juridiques pour s'imposer manquaient dans le texte constitutionnel (notamment ceci : la procédure de l'article 63 LF permettait au Bundestag d'imposer son chancelier au Président). Un monisme parfaitement « pur », à l'exemple de la Suède (toutes les compétences juridiques ont été enlevées à la Couronne), fait en revanche disparaître toute possibilité d'interférence du chef de l'État – sauf bien sûr, dans l'absolu, bien peu probable aujourd'hui, à laisser à celle-ci un tel rôle en marge complet du droit écrit.

3. « De Gaulle dans l'histoire française de la souveraineté », art. précité, p. 26-27.

Au total, on voit que l'articulation entre le droit de la Constitution et le système de gouvernement relève toujours d'une sorte d'alchimie, fort complexe. Elle ne s'élabore jamais de façon inéluctable, mais doit être appréhendée en termes de contraintes : il n'existe finalement que des formules plus ou moins probables. Or, le texte de la Constitution de 1958 ouvre très grand le jeu des possibles. Il est donc, d'un point de vue structurel, dans la « nature » de la présidence de la V^e République d'être indéterminée.

III. L'IDÉOLOGIE PRÉSIDENTIALISTE ET LA CONCEPTION FRANÇAISE DU PARLEMENTARISME

Il reste que, si elle est structurellement (c'est-à-dire en vertu des contraintes à peu près objectives fournies par le cadre juridique peu à peu élaboré) indéterminée, la présidence de la V^e République aurait peut-être pu trouver une cohérence et une constance relatives compensant sa fragilité intrinsèque. Il eut fallu pour cela qu'une pratique concordante et continue appuyât une conception à peu près partagée de l'institution. On sait que, outre les inflexions que les successeurs du général de Gaulle ont fait subir (plus ou moins consciemment) à la présidence, l'acceptation répétée des cohabitations ont passablement affecté cette possibilité, éloignant de plus en plus la fonction présidentielle des desseins du fondateur, la fragilisant de façon croissante¹.

Dans une certaine mesure toutefois, un élément de constance s'est réellement affirmé, qui explique le maintien, d'ailleurs de plus en plus laborieux, du rôle central de la présidence française depuis sa relativisation temporaire par les cohabitations. Il touche à ce que l'on peut appeler l'« idéologie constitutionnelle », et se situe sur le registre des représentations. Deux séries d'éléments concourent en effet à expliquer que les « élites » politiques françaises restent largement obsédées par le présidentielisme et soient peu capables de développer une réflexion approfondie à son sujet, en dépit des critiques qui lui sont adressées, ainsi que des inconvénients que provoque son alternance avec les phases de gouvernement du Premier ministre sous les cohabitations.

1 / En premier lieu, l'argument de la préservation de « l'équilibre des pouvoirs ». Une présidence forte serait, selon l'idéologie dominante, indispensable

1. Il s'agit du moins d'une thèse répandue dans les milieux que l'on pourrait appeler « post gaullistes » : leur argument étant que si les Présidents avaient refusé la cohabitation (en tentant une politique de résistance telle qu'esquissée par de Gaulle – cf. *supra*, n. ■), et/ou en démissionnant volontairement face à l'opposition réitérée de la majorité à l'Assemblée nationale), ils auraient préservé les chances de maintien de la prééminence du chef de l'État. À titre d'exemple, on retrouve encore cette position chez Mme Marie-France Garaud, *La fête des fous. Qui a tué la V^e République ?*, Paris, Plon, 2006 (ouvrage fort plaisant, par son acidité même, bien qu'il y ait lieu de se demander si l'auteur n'a pas, plus que beaucoup d'autres, contribué par son action politique, à mettre à bas l'idéal initial de la présidence gaullienne qu'elle prétend vouloir défendre contre son dévoiement récent). En réalité, il n'est toutefois pas certain qu'en sortant « par le haut » (en refusant la cohabitation), un Président désavoué contribue en quoi que ce soit à masquer le caractère foncièrement parlementaire du régime.

pour maintenir un équilibre effectif entre le gouvernement et le Parlement. En apparence, il s'agit d'un argument typiquement libéral. En réalité, il est conçu à sens unique, en ce qu'il vise plus particulièrement l'objectif de stabilisation ou de renforcement du pouvoir exécutif par rapport au Parlement et aucunement l'inverse (il s'agirait donc plutôt de « rééquilibrer » de ce qui tendrait à être naturellement déséquilibré). Ce thème est évoqué dès l'après-guerre par de Gaulle, dans le Discours de Bayeux¹ puis, peu après, formulé ainsi : « Que sera l'indépendance du gouvernement si c'est de l'investiture de son chef par les partis que procède l'Exécutif avant même d'être constitué ? » (discours d'Épinal, 29 septembre 1946).

L'argument est martelé par Michel Debré en 1958. Ainsi, dans son discours devant le Conseil d'État (27 août) : « 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 dans tout régime parlementaire, le chef d'État qui désigne le Premier ministre, voire les autres ministres (...). Il est, dans notre France, le juge supérieur de l'intérêt national. »²

Peu après, lorsque la pratique de gouvernement gaullienne se fut pleinement épanouie, l'argument fut même radicalisé en une alternative simpliste : ou bien un gouvernement qui soit réellement celui du Président, ou bien le retour à la souveraineté parlementaire à la française (« régime d'assemblée », dans le vocabulaire usuel). « Le régime parlementaire, c'est fini », aurait lâché de Gaulle en décembre 1962³. La même idée est reprise par Pompidou dans son *Nœud gordien* (1974)⁴, le concept douteux de « régime d'assemblée » étant instrumentalisé pour fournir l'argument massue du contre-modèle, que l'on invoque « comme l'enfer dans les sermons »⁵.

1. On se souvient du passage célèbre : « Du Parlement (...), 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. »

2. Il ajoutait immédiatement : « À ce titre, il demande (...) une deuxième lecture des lois (...) peut (...) saisir le Comité [*sic*] constitutionnel, etc. Le Président (...) n'a pas d'autre pouvoir que de solliciter un autre pouvoir. » Ce passage est particulièrement significatif des ambiguïtés que l'on se plut à cultiver en 1958. On sait que Debré avait pour rôle ici de présenter sous un jour anodin la panoplie de compétences que de Gaulle jugeait suffisantes pour développer sa conception intime de la présidence, bien éloignée, au fond, de ce « Grand Solliciteur » qui n'avait rien pour inquiéter (et qui fait songer au « pouvoir préservateur » de Benjamin Constant).

3. Cité par A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. I, p. 274. Au contraire, M. Debré avait initialement mis un certain soin, dans son discours devant le Conseil d'État en 1958, à distinguer entre « régime d'assemblée » et « régime parlementaire ».

4. « Du jour où le véritable détenteur du pouvoir serait l'homme responsable devant l'Assemblée nationale, le retour au régime d'assemblée serait inéluctable, en dépit des précautions et des apparences. (...) Pour tout dire, je crois que nous n'avons d'autre alternative que le retour camouflé mais rapide au régime d'assemblée ou l'accentuation du caractère présidentiel des institutions » (p. 64-65).

5. Selon la plaisante formule de Jacques Théry, *Le gouvernement de la IV^e République*, Paris, LGDJ, 1949, p. 245.

En réalité, cette thèse reprenait pour l'essentiel une argumentation on ne peut plus classique, celle du courant dominant de la doctrine constitutionnelle française de la III^e République, c'est-à-dire des adeptes d'une lecture dualiste (notamment Esmein, Hauriou, Robert Redslob¹ et le premier Georges Burdeau²), dont René Capitant avait justement démontré les illusions méconnaissant la logique parlementaire moniste qui s'imposait partout avec le principe démocratique³. On la retrouvait à cette époque également alors dans d'autres pays européens ; elle était un lieu commun, surtout des partis conservateurs (notamment en Finlande, en Allemagne et en Autriche)⁴.

Le fait que la succession immédiate du général de Gaulle à l'Élysée ait été assurée par des personnalités politiquement proches de lui, que le même camp politique ait détenu les leviers du pouvoir pendant un temps suffisamment long après, qu'en outre le principal opposant se soit rallié à son modèle (le tout, certes, nonobstant les altérations évoquées plus haut), a permis que la thèse dualiste devienne, et demeure aujourd'hui, en quelque sorte, la doctrine officielle de la classe dirigeante française. Elle a facilité le maintien de la conviction du caractère indispensable d'une présidence au moins « génératrice d'autorité »⁵ pour la pérennité de l'État et la stabilité du gouvernement.

Cette thèse peut sans doute se réclamer de la distinction classique entre *Autoritas* et *Potestas*, réutilisée par Benjamin Constant puis (dans une autre perspective) par Carl Schmitt. Mais elle se présente comme fondée scientifiquement, alors qu'elle est certainement sujette à caution dans le contexte du

1. V. notre article : « Robert Redslob, juriste alsacien entre la France et l'Allemagne », à paraître dans le *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, n° 55, 2007.

2. La position de Carré de Malberg est plus complexe : il fut l'un des premiers juristes à entreprendre de démontrer « juridiquement » que le parlementarisme de la III^e République ne reposait pas sur une « véritable dualité de pouvoirs ». Mais finit par recommander (dans *La loi, expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931), sur un registre de politique constitutionnelle, de revivifier les cadres structurels du dualisme en les fondant sur le suffrage universel, afin de remédier à la subordination de l'Exécutif intrinsèque à la conception française du parlementarisme.

3. Dans son maître article « Régimes parlementaires », pour les *Mélanges Carré de Malberg* (1933).

4. « Ce président d'État est le monarque républicain de la monarchie parlementaire ; pour des raisons de distinction des pouvoirs, il doit être maintenu et doté de certains pouvoirs (comme la dissolution du Parlement) afin que, grâce à cet équilibre, le gouvernement acquière une certaine autonomie face au Parlement », réaffirme ainsi Carl Schmitt (*Théorie de la Constitution*, trad. franç., Paris, PUF, 1993, p. 436).

5. Nous empruntons cette formule à Jules Jeanneney dans son mémoire sur l'avenir des institutions daté de 1943, qui esquissait déjà nettement les contours d'un parlementarisme « assaini » du type de celui de la V^e République. Il envisageait en particulier l'élargissement du collège électoral présidentiel et des pouvoirs dispensés de contreseing, afin de faire du Président « le régulateur suprême du mécanisme parlementaire » (texte publié in F. Decaumont (dir.), *Le discours de Bayeux hier et aujourd'hui*, Paris, Economica-PUAM, 1991, p. 157-213).

second XX^e siècle¹. En tout état de cause, il est assez piquant que l'argument de l'équilibre soit mis au service d'une formule de gouvernement qui a débouché, sous la V^e République, sur un déséquilibre pour le moins prononcé au profit du couple exécutif.

Quoi qu'il en soit, l'une des implications que l'on tire de cette thèse n'est pas moins répandue (y compris chez nombre de constitutionnalistes éminents) : il s'agit de l'idée que sans le rôle structurant et directeur de l'élection présidentielle (c'est-à-dire conçue comme un véritable enjeu de gouvernement), le système de partis se déliterait et le « fait majoritaire » (historiquement produit effectivement grâce à la combinaison de cette élection et du scrutin majoritaire dans les années 1960), à *coup sûr*, disparaîtrait. (En réalité, il y a plutôt lieu de penser que la dissolution du système structuré de partis de la V^e République est à l'œuvre depuis longtemps – pour des raisons essentiellement extérieures et non internes aux institutions – et que les contraintes du second tour de l'élection présidentielle s'affaiblissent de façon croissante, au point de ne fabriquer un fait majoritaire qu'avec une dose d'artifice plus importante que par le passé. Bien plus, ces tendances centrifuges vont jusqu'à affecter l'élection présidentielle elle-même, comme l'a démontré à l'envi le premier tour de celle de 2002, qui a vu la multiplication de candidatures insensées et contribué à la confusion que l'on sait.)

Nonobstant le problème du système de partis, l'argument de l'équilibre témoigne surtout de la survivance de conceptions fort archaïques sur le parlementarisme moderne (qui, faut-il le rappeler, est pratiqué par la très grande majorité des démocraties libérales sous sa variante moniste). Ces vues typiques du XIX^e siècle, caractérisées par des raisonnements en termes d'affrontement entre organes, révèlent une incapacité à penser les formes modernes des relations de pouvoir, en particulier la subtilité et la richesse possibles de la relation entre le gouvernement et les parlementaires dans les conditions contemporaines, ou encore la nécessité de donner à l'opposition la place éminente qui devrait découler logiquement d'une juste appréciation du pluralisme des institutions.

2 / Le second élément de l'idéologie présidentialiste est ce que l'on pourrait appeler la « nostalgie du prince charmant », celui qui, porteur d'un projet volontariste, serait le gouvernant suprême. Il s'agit aujourd'hui d'une nostalgie plus que d'une attitude qui serait « normale » du point de vue de la Constitution, puisque ce prince-là est non seulement évanoui durant les phases de coha-

1. On pourrait certes défendre l'idée que la conception énergique du cabinet britannique résulte du maintien des vestiges dualistes (thèse de Carré de Malberg en 1922). Historiquement, il est vrai que cela a joué (permettant de donner la priorité à l'idée de « faire marcher le gouvernement de Sa Majesté »). Mais, même en supposant l'argument décisif pour l'Angleterre, la situation du gouvernement dans de nombreux régimes parlementaires strictement monistes tels que la Suède, l'Allemagne ou le Japon, montre que ces vestiges ne sont aujourd'hui pas (ou plus) décisifs. En tout état de cause, l'argument de l'équilibre est douteux parce que parlementarisme moderne ne se caractérise pas par un équilibre mais bien plutôt par la « fusion » des pouvoirs au profit du cabinet issu du Parlement.

bitation, mais paraît, depuis une vingtaine d'années, pour le moins somnolant même lorsqu'il détient les moyens politiques de gouverner¹. Il est frappant de constater malgré cela la vigueur des ambitions présidentielles, la volonté farouche des leaders politiques de conquérir le pouvoir par une procédure qui fait la part belle aux individualités², talentueuses naguère, surtout simplement habiles et déterminées aujourd'hui. Dans toutes ces ambitions, le référent est toujours une présidence porteuse d'un « projet » (fut-il indigent) qui est en réalité une esquisse de programme de gouvernement (généralement la rigueur en moins)³. Autrement dit, en termes de conception constitutionnelle, la présidence de la V^e République continue, malgré son déclin récent, à être comprise – et surtout souhaitée – comme l'institution prééminente dans la direction du pays, tout spécialement dans les termes d'un gouvernant.

On peut se demander si cette obsession n'est pas la meilleure assurance vie du présidentielisme à la française. Aucun candidat d'une certaine ampleur à l'élection présidentielle n'a, depuis Alain Poher en 1969, cru devoir défendre une autre conception constitutionnelle du rôle du chef de l'État (en particulier celle de « servir d'arbitre au-dessus des contingences » partisans). Aucune personnalité politique se croyant un peu importante ne prétend mener à bien ses orientations en tant que Premier ministre (sinon provisoirement, à titre de poste de consolation lorsque la place de chef de l'État est prise). Tous visent, à terme, l'Élysée, quitte pour cela à se trouver un « projet » propre qui justifiera l'ambition. De ce point de vue, le général de Gaulle semble avoir gagné son pari : l'élection présidentielle, telle qu'il l'a façonnée, « stimule » (au sens physique du terme) le personnel politique. Et ce comportement des acteurs politiques (nullement inhérent à l'élection elle-même, comme le montrent tant d'exemples dans les républiques qui l'ont également instaurée) est essentiel pour le système de gouvernement présidentieliste, puisqu'elle contribue à le perpétuer ou à le donner pour horizon normal du système institutionnel.

La nostalgie du Président gouvernant explique enfin les menées assez pathétiques de mise sous assistance respiratoire de la présidence idéalisée à l'approche de l'élection de 2002 (quinquennat et inversion du calendrier électoral pour placer l'élection présidentielle avant l'élection à l'Assemblée), qui

1. C'est du moins une impression qui nous paraît se dégager des derniers mandats présidentiels, tous deux d'autant plus longs que les Présidents ont été réélus. M. Jacques Attali l'a récemment affirmé pour F. Mitterrand à partir de 1984 (*C'était François Mitterrand*, Paris, Fayard, 2005) ; on entend également ce reproche (il est conçu ainsi) pour M. Chirac depuis plusieurs années.

2. Bien sûr, la conquête de l'Élysée nécessite elle aussi la capacité à gagner des soutiens dans le monde partisan, mais les tactiques que suppose l'accession au statut de « présidentiable » sont probablement considérées comme plus simples que celles nécessaires pour devenir le Premier ministre d'un système parlementaire moniste.

3. Le « projet » n'est depuis longtemps plus un « grand dessein » (les temps ont d'ailleurs changé depuis 1958) mais révérence est faite de façon édulcorée au Commandeur en faisant semblant de proposer quelque chose qui serait plus vaste que le simple programme de gouvernement d'un aspirant à la fonction de Premier ministre dans les systèmes parlementaires effectivement monistes ou d'ailleurs même à la présidence des États-Unis d'Amérique.

n'ont pourtant pas empêché les situations pour le moins confuses : la « fabrication majoritaire » n'a fonctionné en 2002 qu'au prix d'un dramatique malentendu, au cours duquel l'élection présidentielle n'a pas rempli sur le fond le rôle que lui assignait l'idéologie présidentieliste (le second tour étant un référendum contre le candidat-repoussoir, et guère la légitimation d'une option générale de gouvernement), tandis que l'élection des députés qui l'a suivie s'est déroulée « comme si » le mandat politique avait été déjà donné, les électeurs, dans une sorte de réflexe pavlovien, donnant au chef de l'État le soutien parlementaire demandé, sans qu'une clarification des grands choix de gouvernement ait été entreprise d'un côté ou de l'autre. Le résultat de cet étonnant ballet fut la rapide perte de confiance envers l'équipe au pouvoir, la frustration des électeurs floués s'exprimant rapidement à travers d'autres canaux (élections locales, manifestations).

D'où encore les absurdes projets que l'on voit surgir ici ou là en faveur d'un régime « présidentiel » à l'américaine (éventuellement « corrigé » – c'est-à-dire en réalité déformé – par des mécanismes d'élections anticipées), qui n'ont pour autre but que de maintenir à tout prix et en toute hypothèse la domination présidentielle, au mépris de la culture parlementaire – sûrement imparfaite mais ancienne – du pays, ainsi que dans l'absence la plus absolue d'une réflexion sur les possibles contre-pouvoirs réellement praticables.

En dehors d'une nostalgie d'un prince gouvernant, dont ils continuent de mal évaluer les moyens structurels d'action, les leaders politiques français n'ont rien de consistant à dire sur la présidence de la V^e République du présent ou de l'avenir. Ils n'y sont pas davantage contraints par l'opinion ou du moins par une classe journalistique avec laquelle toute discussion un peu approfondie sur les institutions est impossible. Dès lors, rien n'est sérieusement pensé sur les remèdes qu'il serait possible d'apporter aux déséquilibres produits par le présidentielisme. Chacun promet de faire mieux que ses prédécesseurs. Rien n'est non plus pensé pour tenter d'évaluer la qualité des mécanismes d'attribution du pouvoir¹, des moyens d'assurer sa responsabilité ou encore d'élaboration de la décision publique².

On n'entrera pas plus avant ici sur le registre de « politique constitutionnelle », mais il est frappant de constater combien perdure cette idéologie du présidentielisme, qui semble avoir anesthésié la pensée institutionnelle³ et est parvenue à ancrer dans les esprits l'idée d'une sorte de péché originel du parle-

1. Il faut être bien placide pour considérer que les trois dernières campagnes présidentielles se sont caractérisées par un débat national présentant des qualités supérieures à ce que donnent généralement les campagnes pour les élections parlementaires dans les pays pratiquant le parlementarisme moniste. Mais on n'en continue pas moins, en France, à exalter la campagne présidentielle comme « le moment » des grands choix sur l'avenir du pays.

2. Qu'il s'agisse de la formation de nouvelles oligarchies dirigeantes au sein de l'appareil d'État (la domination d'une caste dans la haute fonction publique, qui a remplacé la domination des parlementaires) ou encore des relations entre les gouvernants et la société civile.

3. V. à ce sujet le bel article précité de Denis Baranger.

mentarisme français, que seule la foi dans le modèle présidentieliste (tel qu'il est présenté), pourrait racheter. Encore cette foi qui n'est plus du tout vivifiée par des réflexions fortes prend-elle de plus en plus le caractère d'une croyance rituelle, d'une superstition même. La classe politique française semble s'être habituée à l'idée que la défense du modèle présidentieliste (qui conserve encore – mais pour combien de temps ? – une force de fascination importante¹) est la seule voie institutionnelle praticable.

IV. LE SECRET DE PROTÉE

Au total, le « mouvement perpétuel » de la présidence, permis (mais non imposé) par le droit de la Constitution, n'est pas sans provoquer un certain vertige. Toléré, voire encouragé par une classe politique subjuguée et une opinion curieusement résignée ou bercée d'étranges illusions, en dépit d'un bilan politique de moins en moins convaincant, il est avant tout le fait des caprices du prince qui se rêve autant que possible gouvernant (tout comme les princes *in spe*), sans justifier sérieusement son titre.

L'assomption fulgurante (parce que non inéluctable) de la présidence gaulienne avait pour justification profonde la réhabilitation de deux principes essentiels au constitutionnalisme démocratique moderne mais mis à mal par la tradition française depuis 1789 :

- la réhabilitation d'une fonction gouvernementale digne de ce nom, c'est-à-dire un pouvoir moteur de l'action étatique ;
- la réhabilitation de l'arbitrage du suffrage universel comme principe de régulation légitime du système institutionnel.

Il peut être mis au crédit de la V^e République telle qu'elle a fonctionné jusqu'ici, avec une certaine longévité, d'avoir permis cette double réhabilitation². Et l'on peut raisonnablement estimer (c'est du moins une thèse plausible) que la France devait en passer par cette curieuse « monarchie républicaine » pour briser le système de la « souveraineté parlementaire »³ et surtout sa déviation

1. Comme l'a illustré de façon spectaculaire la stratégie de M. Lionel Jospin devant les scrutins de 2002. Est-ce son désir « brut » d'accéder à l'Élysée ou bien un calcul qui n'était rationnel qu'en apparence qui l'a poussé à lâcher la proie pour l'ombre, alors qu'il était en situation inédite (moyennant un respect du calendrier électoral prévu) de privilégier l'élection parlementaire, qui lui avait donné sa légitimité de chef du gouvernement, sur l'élection présidentielle (qu'il eût été, une fois reconduit, peut-être en mesure de « neutraliser »).

2. Du moins sur le plan des conceptions constitutionnelles (ce qui est déjà beaucoup). C'est une autre question que celle d'évaluer si les gouvernements successifs emploient de façon pertinente leur autorité institutionnelle retrouvée, notamment vis-à-vis des corps intermédiaires de la société. On peut sérieusement en douter, mais il ne s'agit guère ici d'une faiblesse liée à la Constitution *stricto sensu*.

3. Nous entendons bien sûr le terme dans un sens large, plus politique que strictement juridique, la « souveraineté parlementaire » à la française étant très profondément différente du principe constitutionnel éponyme admis au Royaume-Uni.

ultra-représentative, afin de trouver le chemin (qu'il faut bien se résigner à appeler plus « moderne ») des exigences (ou de certaines des exigences) de la démocratie du XX^e siècle. Le prix de cette sorte de « normalisation » (non point dans les méthodes, particulièrement baroques, on l'a vu, mais dans le résultat global) qui a conduit la France à se rapprocher de grandes démocraties voisines, telles le Royaume-Uni ou l'Allemagne fédérale, s'est toutefois révélé particulièrement élevé. L'avènement d'un exécutif énergique et la réintroduction du corps électoral dans le jeu se sont accompagnés d'importants défauts quant à l'équilibre effectif des pouvoirs, un écrasement de la culture de la délibération parlementaire et, plus largement encore, une anesthésie de la culture de débat public.

Il est également possible de se demander si cette double réhabilitation n'est pas en passe d'être menacée précisément par le maintien de plus en plus artificiel du système présidentiel ou plus exactement d'un cadre institutionnel (et des pratiques intériorisées depuis trente ans) qui permet l'alternance entre le présidentielisme et les cohabitations et produit une certaine confusion dans l'opinion. En tout état de cause, il est loin d'être sûr qu'elle ait encore besoin de la présidence impériale pour perdurer.

L'un des effets pervers de la culture institutionnelle dominante consiste dans cette convergence des esprits pour tenir avec constance le langage de l'ambiguïté (bien souvent sous le mot magique de la « souplesse » de la Constitution, présentée comme une grande vertu) à propos d'un cadre institutionnel qui fait de la présidence un Protée. L'idéologie présidentieliste semble parvenue à faire accroire à l'opinion que la présidence dominatrice est indispensable en France pour préserver les acquis incontestables que représentent la réhabilitation de la fonction de gouverner et de la légitimité de la nécessité d'un arbitrage populaire.

On sait que Protée était réputé connaître tous les secrets de l'avenir, mais se refusait à les révéler, à moins que l'on fût parvenu à l'enchaîner. Le Protée français est parvenu jusqu'ici à se dérober en prenant à son gré toutes sortes de formes. En cachant si bien son secret, il rend difficile toute entreprise de réforme volontariste du système de gouvernement, car, pour autant que le droit « posé » ait la capacité à modeler les comportements (on a vu que cela n'était que très imparfaitement possible), ses fondements étant si complexes, l'identification de ce qu'il faudrait toucher pour modifier le modèle politique présidentieliste n'est pas aisée. Un solide et large consensus de la classe politique serait nécessaire pour réformer – si on voulait vraiment le faire –, dans un sens ou un autre, ce modèle. Mais on aura compris que ce temps-là est sans doute loin encore d'être venu.

P. 138 BL.