

Introuvable « semi-présidentialisme » : les régimes parlementaires biélectifs sans emprise présidentielle

Armel Le Divellec

Être ou ne pas être « semi-présidentiel » ? Telle est la question que certains se posent encore à propos de plusieurs démocraties contemporaines. Traiter, comme on y est invité, du cas de pays rangés sous l'appellation de « régime semi-présidentiel » (désormais : RSP) mais qui se singulariseraient par le fait qu'ils ne connaissent pas de domination ni même d'emprise présidentielle effective dans leur système de gouvernement, ne va pas sans de grandes difficultés. Le lecteur doit être averti d'emblée : l'auteur des présentes lignes émet depuis longtemps les plus strictes réserves scientifiques sur l'existence, dans la science constitutionnelle, d'un « concept » de RSP tel que Maurice Duverger a voulu le diffuser et qu'un nombre non négligeable d'universitaires, principalement politistes, parfois même juristes (mais ils sont plus rares) continuent d'employer. Il n'y a pas lieu de répéter ici une argumentation critique développée ailleurs¹, à laquelle d'ailleurs les politistes ne répondent guère.

Quoi qu'il en soit, un premier paradoxe apparaît immédiatement : il s'agirait de traiter des pays que Duverger nommait les « régimes d'apparence semi-présidentielle », ceux qui, poursuivait-il, devraient être considérés comme « semi-présidentiels en droit, mais parlementaires en fait »². Par quoi l'on voit déjà un problème fondamental : Duverger adoptait tantôt une définition formelle du RSP (la coexistence d'un gouvernement responsable devant le Parlement et d'un président élu par le peuple), tantôt une définition substantielle (le président joue un certain rôle qui, prétendait-il, dépasserait celui d'un régime parlementaire normal). Le critère formel, d'ailleurs très général, permet au départ de singulariser certains pays, mais puisque c'est le critère substantiel (lui aussi, finalement, très général) qui, au fond, importe aux adeptes de l'idée de RSP et la justifierait, encore faudrait-il savoir ce que signifierait, pour un système de gouvernement, être réellement ou effectivement « semi-présidentiel ».

En s'accrochant à l'idée d'un type de système de gouvernement spécifique, les tenants d'une catégorie RSP posent implicitement que certains pays seraient ou bien pourraient, devraient ou encore auraient pu être effectivement « semi-présidentiels », c'est-à-dire marqués par une pratique spécifique précisément parce qu'ils sont caractérisés par une certaine structure juridique particulière. Ils postulent ainsi une corrélation qui, on le verra, est très douteuse. Et lorsque cette corrélation n'est pas réalisée en pratique, pourquoi diantre faudrait-il qualifier ces régimes de semi-présidentiels en droit, qualification qui gomme l'autre versant du système (son caractère parlementaire) et évoque une sorte de présomption en faveur de l'éminence structurelle du chef de l'Etat alors même qu'elle n'est justement pas réalisée ?

¹ A. Le Divellec, « Maurice Duverger et la notion de régime semi-présidentiel. Une analyse critique », in Daniel Bourmaud, Philippe Claret (dir.), *Maurice Duverger. L'héritage résistant d'un mal-aimé*, Classiques Garnier, 2021, p. 317-337.

² « Le concept de régime semi-présidentiel », in M. Duverger (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, P.U.F., 1986, p. 7-17 (8).

Ces incohérences de départ rendent peu utile, à notre sens, l'idée de RSP, qui ne parvient pas accéder au rang de concept. Et quand bien même on voudrait la ramener à une valeur « heuristique », qui « sert moins à les décrire qu'à les expliquer » (Duverger), rien ne serait résolu puisque, précisément, le critère formel n'explique rien par lui-même.

Pour néanmoins jouer le jeu auquel on est convié, l'attitude la plus raisonnable est de partir de la définition formelle du RSP avancée par ses adeptes, fondée donc sur la structure juridique de départ (ce que font, semble-t-il, les politistes actuellement). De ce point de vue, la liste des pays est longue³ mais aussi très hétérogène : des Etats libéraux-démocratiques anciens et stabilisés (surtout européens) côtoient des Etats plus ou moins engagés dans une transition démocratique libérale récente, incertaine et qui ne sont guère stabilisés (Taïwan 1996, Ukraine 1996, Géorgie 2004, Serbie 2006, la plupart des Etats africains) ou bien sont franchement autoritaires (Algérie 1989, Russie 1993, Biélorussie 1996, Turquie de 2014 à 2017, Egypte 2014,...). Quelques Etats d'Amérique du sud (Paraguay 1992, Pérou 1993, Argentine 1994) entrent aussi théoriquement dans la liste. Il va de soi que tous ne peuvent être mis sur le même plan et qu'une analyse approfondie exigerait des distinctions qui déborderaient le cadre d'un article. On laissera ici de côté les pays autoritaires ou assimilables, de même que les pays africains entrant dans la définition formelle du RSP, tant les facteurs socio-politiques faussent largement l'analyse constitutionnelle. L'on privilégiera donc les pays dotés d'une expérience libérale et démocratique suffisamment crédible pour être significative quant à notre interrogation.

INVENTAIRE ET CONSTATS

Dans les années 1970/1980, M. Duverger classait trois pays européens comme « d'apparence semi-présidentielle » : l'Irlande, l'Islande et l'Autriche. En revanche, la République de Weimar, la Finlande et le Portugal entraient selon lui dans la catégorie des régimes effectivement semi-présidentiels (à côté, bien sûr, de la France de la V^e République dont le caractère original motivait principalement la recherche du célèbre professeur). Or, depuis, la Finlande a modifié (en 1999) son texte constitutionnel dans le sens d'un régime nettement primo-ministériel, tandis que les incertitudes initiales de la démocratie portugaise ont été peu à peu levées (à partir de 1987) également dans le sens primo-ministériel⁴. A partir du début des années 1990, une majorité de pays d'Europe centrale et orientale, libérés du joug soviétique, sont venus s'ajouter à la catégorie formelle RSP⁵. Or, on peut affirmer que tous ces pays (pour certains, passée une période de tâtonnements) ne connaissent pas de domination présidentielle, ni même une emprise présidentielle particulière⁶, à telle enseigne qu'il n'y pas aujourd'hui de raison de ne pas les ranger dans la catégorie des régimes dits « d'apparence semi-présidentielle ». A ce compte, la catégorie des régimes dits « effectivement semi-présidentiels » s'est réduite comme peau de chagrin puisqu'elle ne concernerait pratiquement que la France et des pays faiblement libéraux ou (semi-)autoritaires.

³ La liste s'en est considérablement allongée depuis les écrits de Duverger. Robert Elgie en recensait 52 en 2010, auxquels il ajoutait 19 qui l'avaient été par le passé (*Semi-presidentialism. Sub-types and Democratic Performance*, Oxford University Press, 2011, p. 24). On peut ajouter la Deuxième République française de 1848-51.

⁴ Tout cela a été parfaitement montré par Ph. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, P.U.F., « Béhémoth », 2002.

⁵ Bulgarie (Constitution de 1991), Croatie (1990), Lituanie (1992), Pologne (1992 puis 1997), Roumanie (1991), République tchèque (dep. 2012), Slovaquie (depuis 1999) et Slovénie (1991).

⁶ Ce qui ressortait déjà tendanciellement de l'étude François Frison-Roche (*Le modèle semi-présidentiel, instrument de la transition en Europe post-communiste Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie, Slovénie*, Bruxelles, Bruylant, 2005) et s'est accentué depuis sa parution.

On peut commencer par relever ceux dans lesquels il n'y a pas et il n'y a jamais eu ce que l'on peut qualifier de domination ou d'emprise présidentielle : il faut citer au premier chef l'Irlande (Constitution de 1937), l'Islande (Constitution de 1944), l'Autriche (Constitution dans sa version de 1929, inspirée de celle de Weimar, remise en vigueur en 1945) et la Slovénie (Constitution de 1991). Ils fonctionnent indubitablement comme des régimes parlementaires monistes, c'est-à-dire essentiellement « primo-ministériels ».

En deuxième lieu, il convient de mentionner le cas de la Finlande qui connut, avant 1999, une longue période d'emprise présidentielle dans le cadre de sa Constitution de 1919. Il s'agissait du seul pays qu'en dehors de la France, Duverger pouvait nettement rattacher à sa catégorie des RSP effectifs⁷. Mais sa singularité était qu'il s'agissait de ce que l'on pourrait appeler un « présidentielisme minoritaire », une domination relativement durable du chef de l'Etat dans un contexte de multipartisme exacerbé et instable, une configuration politico-institutionnelle nettement opposée sur ce point à celle de la V^e République. Aujourd'hui, cette « exception finlandaise » n'existe plus. Les réformes constitutionnelles visant explicitement à diminuer le poids de la présidence ont abouti à privilégier le couple gouvernement et parlement⁸.

Le Portugal a connu un destin comparable, même si son évolution fut plus complexe. Sa Constitution démocratique libérale de 1976 entretenait une certaine incertitude sur le rôle présidentiel, à peine éclaircie par une révision en 1982. Après une décennie confuse, au cours de laquelle le premier titulaire de la présidence, le général Eanes, s'est même essayé à un destin gaullien, la conjoncture politique a fait pièce aux potentialités favorables à la présidence : en 1987, la victoire électorale d'un parti de centre droit a porté au pouvoir son leader au poste de Premier ministre et marqué un pas décisif en faveur de l'ascendant de celui-ci face au chef de l'Etat. Sans aller jusqu'à une neutralisation complète de ce dernier, la logique primo-ministérielle s'est confirmée et imposée et n'a plus été remise en question.

Le cas du prototype des régimes « d'apparence semi-présidentielle », à savoir la République allemande de Weimar, offre un autre exemple instructif (comme, du reste, la brève Deuxième République française de 1848). Son texte constitutionnel de 1919, fruit de compromis explicites ou dilatoires, se présentait comme particulièrement ouvert, autorisant plusieurs configurations institutionnelles et pratiques. De fait, l'intensité du rôle du président du Reich varia considérablement selon les périodes. A la pratique parlementaire purement moniste initiale, dans laquelle les partis étaient maîtres des combinaisons ministérielles, s'est progressivement substitué un « présidentielisme par défaut », avec des cabinets présidentiels tolérés par un parlement de plus en plus paralysé par ses groupes extrêmes : d'abord ponctuels et circonstanciels (ainsi des interventions du président Ebert – qui n'avait d'ailleurs pas été élu au suffrage universel direct – au moment de l'hyperinflation et de la crise de la Ruhr en 1922-1923) puis de manière continue et délibérée à partir de 1930 avec son successeur, Hindenburg, dans un contexte dramatique de crise économique et politique et d'abandon démocratique des élites. Ce sont les dysfonctionnements du parlementarisme essentiellement moniste jusqu'alors pratiqué qui ont placé la présidence en situation de dominer le jeu institutionnel et politique de façon croissante, jusqu'à livrer le pouvoir à Hitler et aux Nazis.

Les expériences, plus récentes, des pays d'Europe centrale et orientale nous semblent pouvoir être toutes rattachées à l'une ou l'autre de ces configurations. En tout état de cause, par-delà leurs différences, ces trois types sont tous radicalement différents de la V^e République et de son présidentielisme à outrance (quoique parfois mis en pause par la cohabitation). Nulle part, en démocratie vraiment libérale, le président n'est parvenu, comme en France, à devenir et demeurer le chef réel d'une majorité parlementaire dévouée. C'est peut-être moins cette absence qui devrait étonner que le fait qu'elle soit durablement possible chez nous.

⁷ Même si l'élection du président finlandais n'était alors pas directe mais à deux degrés, un peu comme aux Etats-Unis. L'élection directe fut introduite en deux temps en 1987 et 1991.

⁸ Ph. Lauvaux, *Destins...*, *op. cit.*, p. 17-24.

II. ECLAIRCISSEMENTS

On peut identifier, pour chaque pays, divers facteurs ayant concouru, à terme, à la neutralisation plus ou moins complète ou du moins au cantonnement durable du président de la république. Ainsi, par exemple, on notera que l'élection du président au suffrage populaire n'a été introduite que plusieurs années après la mise en œuvre de la Constitution en Slovaquie et en République tchèque, alors que l'équilibre entre le chef de l'Etat et le premier ministre était déjà fixé en faveur du second. Ou bien qu'en Irlande et en Islande, l'élection présidentielle n'a pas toujours lieu dès lors que tous les partis se rallient à une candidature unique. D'autre part, ce sont parfois des révisions constitutionnelles explicites qui ont considérablement voire radicalement réduit les attributions du président sur des points majeurs comme la nomination du gouvernement ou la dissolution du parlement (ainsi en Finlande en 1999 et en Croatie en 2000, également en Pologne en 1997). Parfois et plus souvent encore, ce sont les circonstances politiques qui ont joué en défaveur d'une prééminence du président (absence de parti présidentiel, absence de majorité parlementaire favorable, situations de cohabitation,...). En somme, là où presque tous les facteurs institutionnels et politiques ont favorisé l'emprise présidentielle en France, ils ont manqué durablement dans la plupart des autres pays.

Mais s'en tenir là ferait peut-être manquer l'essentiel de la problématique des régimes que l'on prétend qualifier « d'apparence semi-présidentielle ».

Les angles-morts d'une catégorie formelle trop générale

Les adeptes de l'idée de RSP partent, on l'a vu, d'une catégorie formelle, c'est-à-dire identifiée à partir de critères juridiques généraux : la juxtaposition d'un président élu au suffrage universel direct et d'un gouvernement politiquement responsable devant le parlement. Mais l'un des défauts de cette démarche est de postuler ces deux éléments comme implicitement de même importance (ce qu'ils ne sont pas) et d'aborder le second de manière superficielle.

Pour parvenir à analyser l'effectivité ou non des RSP, Duverger avait senti la nécessité d'aller au-delà de ces deux critères d'identification initiaux et proposé de les combiner avec trois variables principales : les pouvoirs constitutionnels reconnus au chef de l'Etat, la présence ou l'absence de majorité parlementaire (fixe) et enfin la position du Président par rapport à cette majorité. Il introduisait donc, en plus d'un élément juridique (d'ailleurs approximatif), deux éléments factuels. Ceux-ci étaient censés permettre de prévoir toutes les hypothèses possibles, toutes les configurations ouvertes dans le cadre formel du RSP. Ses successeurs politistes ont parfois cherché à affiner la construction.

Mais le retour à une analyse plus serrée, des règles juridiques d'abord, des contextes, ensuite, aurait permis de ne pas se payer de mots avec le terme « semi-présidentiel ». En effet, l'étude attentive des dispositifs juridiques de chacun de pays concernés éclaire considérablement ce qui est advenu et avait de bonnes raisons d'advenir.

Dans une majorité d'entre eux, en effet, la responsabilité parlementaire du gouvernement ne se borne pas à un principe général vague et négatif : elle est conçue et institutionnalisée dans son implication positive, à savoir la création du gouvernement. Dès lors que le parlement est obligatoirement appelé à approuver la désignation du premier ministre ou de l'ensemble de son équipe (par élection directe, investiture ou vote de confirmation)⁹, le rôle présidentiel

⁹ On observera qu'elle est parfois même consolidée par la technique de la censure constructive (ainsi en Slovénie et en Pologne). Finalement, seuls trois pays (Autriche, Islande, Portugal) sur les quinze ici considérés n'imposent pas un tel vote parlementaire d'approbation initiale. **Et l'on ajoutera que même en l'absence d'une règle formelle,**

subit d'emblée une restriction sinon décisive, du moins essentielle, qui conditionne la dynamique du système de gouvernement tout entier. Ce facteur juridique rencontre bien sûr une limite : il n'est en soi qu'un dispositif technique, qui pourrait être détourné de sa logique par le comportement des acteurs. Qu'un texte constitutionnel impose l'investiture parlementaire du premier ministre ne garantit aucunement qu'en toute hypothèse, la personnalité investie soit le choix de la seule majorité parlementaire, autrement dit n'exclut pas qu'elle soit d'abord la créature du président. Tout juriste averti sait qu'un instrument juridique technique peut être dénaturé ou instrumentalisé. Pour autant, cette dernière hypothèse non seulement n'est pas la plus probable mais encore, en l'occurrence, elle ne s'est pas présentée dans les pays ici considérés. Bien au contraire : la contrainte d'un vote parlementaire d'investiture (au sens large) du gouvernement ou au moins de son chef a été décisive pour la plupart des pays. Elle a notamment enrayer les velléités d'emprise de certains présidents (par exemple Walesa en Pologne, Illiescu en Roumanie). *A contrario*, absente à Weimar, elle a facilité le démantèlement du système au profit du président. Le choix technique de juridiciser la création parlementaire du gouvernement dénote clairement l'intention des constituants de faire prévaloir positivement la logique parlementaire moniste en dépit de l'élection populaire du président¹⁰ et on peut constater que cette logique institutionnelle l'a véritablement emporté en Europe. Dans ces conditions, il n'est même plus possible de parler techniquement de régime parlementaire dualiste renouvelé (au sens que lui a donné Philippe Lauvaux) pour la plupart des pays. Le terme de régime parlementaire biélectif, proposé par Marie-Anne Cohendet¹¹, est plus judicieux car il exprime la structure constitutionnelle de façon plus neutre, là où le terme semi-présidentiel suggère a priori mais de façon erronée une domination ou une emprise présidentielle sur cette structure.

Cette analyse de technique constitutionnelle doit ensuite être enrichie par celle des contextes et des représentations idéelles. En particulier l'instauration de l'élection populaire du président a pu obéir à des considérations variables, parfois contradictoires au sein des élites d'un même pays, mais elles furent le plus souvent différentes de celles qui avaient guidé de Gaulle en 1962 (et qui guident encore plus ou moins consciemment les Français jusqu'aujourd'hui), à savoir pérenniser un leadership présidentiel déjà établi. En Irlande, en Islande, en Slovénie, il s'agissait avant tout de manifester l'indépendance retrouvée du pays. A Weimar, on cherchait à combler le vide laissé par la brusque disparition du Kaiser. Au Portugal, il s'agissait d'établir un contrepois à l'armée qui était encore un acteur de la vie politique. Dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, il a pu s'agir pour les élites de l'ancien régime de se ménager une position institutionnelle de repli face aux partis moteurs de la transition démocratique.

A l'inverse, dans les Etats africains (comme en Amérique du Sud), il semble que le choix en faveur d'un président élu par le peuple ait toujours été délibérément conçu comme le moyen nécessaire pour établir celui-ci comme un gouvernant suprême ; autrement dit dans un dessein clairement présidentieliste d'emblée.

En outre, la culture nationale a nécessairement pesé sur le sens des choix constitutionnels : culture parlementaire westminstérienne pour l'Irlande, pratique de gouvernement parlementaire avant son indépendance pour l'Islande. A l'inverse, une telle culture manquait aux élites weimariennes, habituées sous l'Empire à limiter le parlement à un rôle négatif (Max Weber) face au gouvernement impérial « au-dessus des partis ». De même la culture

il est admis dans ces pays (comme d'ailleurs dans d'autres se réclamant du parlementarisme) que le gouvernement doit, au moins implicitement, résulter de l'accord du parlement.

¹⁰ Les cas techniquement les plus nets sont l'Irlande, la Slovénie, la Pologne en 1997, la Finlande en 1999.

¹¹ *Droit constitutionnel*, L.G.D.J., 4^e éd. 2019, p. 165 et suiv. On pourrait également songer à dire : bireprésentatif, mais il n'est pas certain que le seul fait d'être élu par le peuple suffise à qualifier tout président de représentant de la nation.

parlementaire a-t-elle manqué aux pays d'Europe centrale après quatre décennies de régime soviétique et explique certaines hésitations du personnel politique.

L'élection populaire du président ne possède en soi pas de signification constitutionnelle unique, spécifique et déterminée a priori. Elle est d'abord une procédure, sous ce rapport, constitutionnellement « neutre » et n'acquiert sa portée que dans un certain contexte, propre à chaque pays (contexte qui, certes, peut changer avec le temps), pour partie culturel et contingent, pour partie, plus fondamentalement, institutionnel.

Dans le même sens, il convient d'ajouter que l'attribution de compétences juridiques plus ou moins étendues (et sans même qu'il soit indispensable d'entrer dans tous les détails) au président d'une république conçue d'emblée comme parlementaire n'a pas de sens constitutionnel univoque et prédéterminé. On veut dire par là que dans la mesure où le système parlementaire de gouvernement est historiquement né dans le contexte institutionnel des monarchies, sa transposition à la forme républicaine a le plus souvent perpétué sur le plan formel le bicéphalisme (ou la dualité) de l'exécutif, distinguant le chef de l'Etat et l'organe gouvernemental. Or, aucune raison juridique invincible n'imposait cela. Il s'agissait d'un choix de politique constitutionnelle, et celui-ci tenait généralement plus de l'habitude que d'une démarche pleinement réfléchie. Dès lors, il n'y a pas lieu d'être surpris de rencontrer des textes attribuant à un président républicain l'ensemble des attributions classiques d'un monarque constitutionnel du XIX^e siècle (les cas de l'Irlande et de l'Islande sont, à cet égard, les plus représentatifs). Cela ne signifiait nullement que ces compétences formelles devaient être partout et systématiquement comprises comme des pouvoirs réels, ~~loin s'en faut~~ (même si, parfois, l'idée que le président puisse faire contrepoids au parlement a pu être défendue). Il était entendu, dans l'esprit de constituants désireux d'établir un mode parlementaire de gouvernement, que les ministres exerceraient les pouvoirs nominalement attribués au président comme les ministres du roi les exercent dans les monarchies parlementarisées.

Dans ces conditions, le président, au sein d'un dispositif constitutionnel explicitement conçu et organisé comme un système de gouvernement parlementaire, n'est pensé en réalité que comme un « correctif »¹², et non pas comme un gouvernant.

Les variations pratiques du correctif présidentiel

Si aucun des pays considérés ne connaît une domination présidentielle comparable à la V^e République française, peut-on tout de même parler d'une certaine emprise présidentielle à leur endroit, et qui serait encouragée par leur légitimité électorale ? Sans être ceux qui déterminent effectivement la politique nationale et la dirigent comme leur homologue français, certains présidents parviennent à exercer, occasionnellement ou durablement, un rôle plus ou moins important dans le fonctionnement du système de gouvernement. Une synthèse est néanmoins difficile à livrer tant les configurations concrètes varient.

La question des attributions juridiques du président fixées par les textes peut compter, certes, mais elle n'est, par elle-même et à elle seule jamais décisive et doit, en toute hypothèse, être combinée avec les autres dispositions textuelles (ou les règles non écrites) relatives au gouvernement et au parlement. Il n'y a d'ailleurs pas correspondance parfaite entre l'ampleur des attributions juridiques d'un président et son rôle effectif (c'est une des limites des analyses dites stratégiques des institutions). La question du contrepoids ministériel des actes présidentiels est certes d'importance mais, elle aussi, relative : il suffirait théoriquement que le président dispose d'un droit de nomination et de révocation du premier ministre pour pouvoir s'assurer indirectement une emprise sur l'action gouvernementale (c'est le cas en Autriche, mais sans effet concret). Seule un examen minutieux de la pratique (donc potentiellement évolutive) permet ainsi de saisir ce qu'il en est du rôle effectif des présidents.

¹² La formule est de Jean-Claude Colliard dans sa thèse, mais il l'appliquait également à la V^e République, ce qui était inadéquat.

Dans tous les cas, la question de la formation du cabinet ministériel est, on l'a vu, le point essentiel. Reste qu'en cas d'absence de majorité parlementaire « sortie des urnes » (ce qui est, de loin, le cas le plus répandu, d'autant que la quasi-totalité des parlements sont élus à la représentation proportionnelle, qui favorise le multipartisme), on sait depuis longtemps que le chef de l'Etat peut jouer un certain rôle de médiateur. Cette considération a très souvent été avancée (ainsi par Hugo Preuss à Weimar) comme justification à maintenir au chef de l'Etat un rôle dans la formation des gouvernements, et ce, même dans les pays où le président n'est pas élu par le peuple (par ex. en France en 1946). Dans les faits, le rôle du président est directement proportionnel à la capacité ou l'incapacité des partis politiques à s'entendre par eux-mêmes pour former un gouvernement. Même en Autriche, où la neutralisation du président est l'une des plus établies, il arrive qu'il joue un rôle d'orientation ou de facilitateur de telle ou telle formule¹³. L'intervention présidentielle est médiatrice, non l'expression d'une politique personnelle (ce qui serait du présidentielisme pur et simple).

Face à un gouvernement choisi et appuyé par une majorité parlementaire qu'il n'a pas suscités, le président peut, dans certains pays ici considérés, exercer un droit de veto sur certaines décisions du gouvernement (par exemple, les nominations) et de la majorité parlementaire (encore qu'aucun président ne soit doté d'un véritable droit de veto législatif), voire participer à la conduite de la politique extérieure (cette dernière hypothèse est même parfois explicitement envisagée par les textes constitutionnels, comme en Finlande, en Pologne, en Croatie notamment). Mais il faut répéter que la question des prérogatives juridiques du président est relativement secondaire – on appréciera, il faut espérer, cet aveu d'un juriste – au regard de la logique institutionnelle systémique du gouvernement parlementaire. Une erreur répandue consiste à vouloir à tout prix établir un lien de causalité entre les compétences d'un président et leur exercice réel et leur influence pratique. Or, une telle causalité n'existe pas dans l'absolu : tel président largement pourvu peut ne pas vouloir exercer ses prérogatives, tel président faiblement pourvu peut exercer une influence voire une domination par des voies indirectes et informelles (tel est notoirement le cas de la captation opérée par les présidents de la V^e République).

Pas de causalité, un simple lien de corrélation parfois sans doute, mais qui n'est pas automatique. « Correctif présidentiel », en somme, mais non pas « (semi-)présidentielisme ». Serait-ce une spécificité des seuls régimes étiquetés formellement « semi-présidentiels » ?

Cousins cachés : emprise présidentielle hors des régimes « semi-présidentiels en droit »

L'ironie de cette histoire est que l'emprise ou le correctif présidentiel n'est justement pas l'apanage des régimes que l'on veut appeler « semi-présidentiels en droit » : l'Italie et l'Afrique du Sud offrent, chacune à leur manière, deux exemples éloquentes d'un rôle majeur, central, du président, alors même qu'il n'est pas élu au suffrage universel direct. Elu par les chambres, le président italien exerce un rôle d'autant plus important que le système de partis est en crise, notoirement depuis une trentaine d'années, au point que l'on a pu parler de présidentielisme caché à son endroit (on retrouve un peu le cas de figure weimarien du présidentielisme par défaut). Le président sud-africain (dans la Constitution de 1996) quant à lui est même le chef effectif de l'exécutif quoique élu par le parlement bicaméral parmi les membres de celui-ci, tout en étant flanqué de ministres issus des chambres et responsables devant elles. On arguera que cette situation est intrinsèquement liée à la présence d'un parti ultra-dominant (l'A.N.C.). Il n'en demeure pas moins que ces exemples prouvent que la

¹³ A. Le Divellec, « La neutralisation de la Présidence de la République en Autriche », *Revue française de science politique*, 1996, p. 936-960. On peut signaler encore deux occurrences en 1999 et 2019, mais ces interventions n'allèrent pas jusqu'à imposer aux partis ce dont ils ne voulaient pas.

légitimité démocratique directe n'est pas une condition *sine qua non* d'une forte emprise présidentielle voire d'un véritable présidentielisme.

D'une manière générale, dans tout système parlementaire, les prérogatives du président, qu'il soit élu ou non par le peuple, peuvent être activées soit ponctuellement, soit durablement, en fonction du contexte (cela peut, à la marge, être vrai également dans les régimes en forme monarchique). La catégorie RSP est aveugle face à ces exemples et hypothèses.

LA LOGIQUE INSTITUTIONNELLE ET SA CONFIRMATION A CONTRARIO

Le fait que la quasi-totalité des régimes libéraux estampillés « semi-présidentiels » ne connaissent en réalité, et au rebours de la France, pas de domination ni même d'emprise du président ne saurait donc étonner. Le « présidentielisme » (quelle qu'en soit l'intensité) ne se décrète pas. En tant que pratique, il ne peut prospérer dans le cadre du modèle parlementaire que dans la mesure où la logique institutionnelle de celui-ci ne s'épanouit pas pleinement, ce qui s'analyse en une autolimitation du parlement (présidentielisme par défaut, de type autrefois finlandais ou weimarien, qui pourrait se reproduire à l'avenir, ce qui ne paraît pas souhaitable) ou bien, à l'inverse, en s'appuyant sur elle (présidentielisme à la française, qui s'analyse en une captation par le président des rouages du parlementarisme).

La vraie question n'est donc pas tant de se demander pourquoi la quasi-totalité des « RSP en droit » n'aboutissent pas en fait au présidentielisme ou à une forte emprise présidentielle, mais plutôt celle de comprendre comment une domination présidentielle peut s'établir si durablement dans un cadre parlementaire. Le prisme français a faussé, à notre sens, le regard des analystes. L'originalité exceptionnelle de la V^e République a conduit ceux-ci à établir une présomption de présidentielisme dès lors que le président était élu au suffrage populaire, et leur a fermé l'angle de vue de la logique institutionnelle inhérente aux constitutions comportant les éléments majeurs du système parlementaire.

Or, on semble oublier que la cause première du présidentielisme à la française réside dans la volonté farouche de son fondateur et de tous ses successeurs (ainsi que des aspirants à le devenir) de réaliser la figure d'un président gouvernant. C'est le point essentiel. Qu'il ait été appuyé au départ par un groupe important de fidèles (organisés entre-temps sous la forme de partis), légitimé par les électeurs et finalement soutenu par une bonne partie des élites, relève d'une conjonction de facteurs exceptionnelle – pour ne pas dire : miraculeuse – qui ne s'est trouvée réalisée nulle part ailleurs, du moins dans les Etats vraiment libéraux. Une sorte d'idéologie présidentieliste a fait le reste pour perpétuer ce schéma au point de le considérer comme spontané et naturel.

Une autre erreur de Duverger a été d'affirmer que « le régime parlementaire repose sur l'existence d'une seule expression de la volonté populaire par le suffrage universel : celle qui résulte des élections législatives »¹⁴. En réalité, le régime parlementaire connaît de multiples formes d'organisation, y compris celle dans laquelle le chef de l'Etat, distinct du gouvernement, est élu au suffrage universel. Mais ce modèle biélectif ne dit rien *a priori* du possible rôle du président. Moins que les prérogatives que celui-ci détient en droit, et qui varient d'une constitution à l'autre, c'est avant tout la dynamique du jeu institutionnel et politique, en particulier la volonté des partis parlementaires de jouer tout leur rôle quant à la légitimation du gouvernement, qui détermine la marge possible du président. En définitive, toutes les questions qu'il convient de se poser pour évaluer le rôle présidentiel dans les

¹⁴ Art. précit., p. 8.

régimes parlementaires biélectifs se posent pareillement pour en régime parlementaire monoélectif. Sans qu'il soit besoin de recourir à l'idée de RSP, qui reste malheureusement un instrument d'illusion.

Résumé :

L'idée même de régime semi-présidentiel est douteuse, car elle produit l'illusion qu'un président élu par le peuple aurait vocation logique à exercer un rôle majeur dans le cadre d'un système foncièrement parlementaire. Or, tel n'est pas le cas dans la plupart des pays libéraux possédant cette structure dès lors que la logique institutionnelle du système parlementaire est prise au sérieux. L'influence présidentielle se ramène alors à un simple correctif proportionnel aux difficultés parlementaires et comparable aux chefs d'Etat non élus par le peuple. L'exception française le confirme a contrario car elle prospère précisément en s'appuyant sur les ressorts parlementaires qu'elle parvient à instrumentaliser.

Abstract :

The very idea of a semi-presidential system is dubious, as it produces the illusion that a popularly elected president has a logical role to play in a fundamentally parliamentary system. This is not the case in most liberal countries with this structure insofar as the institutional logic of the parliamentary system is taken seriously. Presidential influence is therefore a mere proportional corrective to parliamentary difficulties and comparable to heads of state not elected by the people. The French exception confirms this a contrario because it thrives precisely by relying on the parliamentary resources that it manages to use.

Notice :

Armel Le Divillec, professeur de droit public à l'Université Paris-Panthéon-Assas, Centre d'études constitutionnelles et politiques. Il est l'auteur notamment du *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Dalloz, 13^e éd. 2022 (avec Michel de Villiers) et des *Grandes démocraties contemporaines*, P.U.F, « Droit fondamental », 2015 (avec Philippe Lauvaux).