

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de François d'Orcival
(séance du lundi 14 février 2011)

Jean Tulard : Vous avez évoqué le coup d'État du 2 décembre qui marque l'échec de l'élection du président de la République au suffrage universel et vous en avez donné deux raisons. N'y en aurait-il pas une troisième ? Si le président de la République avait été élu au suffrage censitaire, Louis Napoléon Bonaparte n'aurait pas été élu, mais c'est Cavaignac, un républicain modéré qui aurait remporté l'élection. Il n'y aurait pas eu ces aberrations du suffrage universel avec des gens disant : « On ne peut pas voter pour la Martine (Lamartine), c'est une femme ».

Le suffrage censitaire a été institué par l'Assemblée constituante, celle-là même qui a dit que tous les hommes étaient libres et égaux en droits, mais qui s'est empressée immédiatement après, dans sa grande sagesse, de distinguer les citoyens actifs, c'est-à-dire ceux qui payent l'impôt, et les citoyens passifs, ceux qui ne le payent pas.

Vous avez évoqué Napoléon et le suffrage universel, mais il n'y a pas eu de suffrage universel sous Napoléon. Les membres du corps législatif et les membres du tribunal, ainsi qu'un certain nombre de magistrats, devaient être choisis parmi les six cents plus imposés. Stendhal s'inquiétait du reste de n'avoir pas le revenu nécessaire à une imposition, clef d'accès obligatoire pour le Conseil d'État.

Réponses : J'ai bien compris que votre observation faisait une large place au second degré... Permettez-moi seulement de préciser que je n'ai évoqué le suffrage universel sous Napoléon que dans le cadre de l'Acte additionnel aux constitutions de l'empire, c'est-à-dire en 1815. Quant à l'élection de 1848, c'est parce que l'Assemblée avait porté atteinte au suffrage universel que Louis Napoléon a pu trouver des motifs légitimes de procéder à son coup d'État.

*

* *

Jean Cluzel : Quel est votre sentiment sur le système électoral à deux tours, utilisé pour toutes les élections en France, notamment pour celle du président de la République ? Ce système, qui est le fruit d'un choix politique dont nous connaissons les raisons historiques, présente l'inconvénient d'être source d'affrontements permanents. Son succès est dû à la simplicité de la formule par laquelle il est présenté au corps électoral : « Au premier tour, on choisit ; au second tour, on élimine ». Pourtant, cette formule a donné très souvent de bien mauvais résultats. Comment croyez-vous possible de faire construire et de faire conduire une politique par les représentants de minorités originellement désaccordées et, en fait, parfaitement opposées ?

Réponse : Le scrutin de 1848 était un scrutin à un tour, et au suffrage universel. Depuis la V^e République, il est vrai que notre mode de scrutin principal est à deux tours. Celui-ci empêche-t-il l'élu de gouverner ? Certes, non. Coalise-t-il des intérêts divergents ou contradictoires ? Certes, oui.

Je ne peux que souligner la difficulté dans laquelle se trouvent le législateur ou le réformateur chaque fois que ceux-ci tentent de changer le mode de scrutin. La récente réforme des collectivités territoriales nous en a fourni une belle illustration.

En fait, nos différentes élections ont lieu selon deux types de scrutin. Il est majoritaire et à deux tours pour la présidentielle et les législatives, les deux scrutins majeurs. Il est corrigé par un facteur proportionnel pour les élections locales. En revanche, il est à un seul tour et à la proportionnelle pour les élections européennes.

Mais quelle est la question centrale ? Celle de l'exercice du pouvoir, de ses moyens, de sa durée. La V^e République nous a donné une certaine stabilité grâce à laquelle les majorités issues des urnes peuvent gouverner dans la durée.

*
* *

Xavier Darcos : La situation nouvelle créée par le quinquennat et par la concomitance de l'élection présidentielle et de l'élection législative change la relation entre le pouvoir et la volonté nationale puisque c'est l'élection du président qui, sauf accident imprévisible, conditionne l'élection législative qui la suit immédiatement.

La possibilité nouvelle d'être élu pour un deuxième quinquennat, et pas pour un troisième, change également la donne. En effet, dans l'hypothèse d'un deuxième quinquennat, le contrôle qui s'exerce normalement sur le président par le biais du suffrage universel n'existe plus. Comment, à vos yeux, pourrait fonctionner le pouvoir présidentiel dans le cas d'un deuxième quinquennat qui n'aurait pas à connaître la sanction du suffrage universel ?

Réponse : Le fait que le président de la République ne soit rééligible qu'une seule fois est entré dans la Constitution avec la réforme de juillet 2008, réforme dont le but était à l'évidence de limiter les pouvoirs du président. L'instauration du quinquennat avait été souhaitée par Georges Pompidou ; sous sa présidence, la procédure parlementaire qui devait y conduire n'avait pas abouti et le projet n'a été mené à bien que par Jacques Chirac, avec le référendum de l'an 2000.

Dès lors que le président de la République ne peut être réélu qu'une fois, la question se pose de savoir dans quelle situation il se trouve alors, dans l'hypothèse où il a effectivement été réélu. Ma conviction est que, le lendemain de sa réélection, le président de la République n'a plus d'autorité. Il conserve certes les pouvoirs qui sont les siens, mais son autorité dépend de ceux qui apparaissent comme pouvant lui succéder.

*
* *

Jean-Claude Casanova : Je ne crois pas que le mode de désignation au suffrage universel soit la variable unique des pouvoirs du président de la République.

Ma première remarque concerne les modes de scrutin. Il n'y a que trois systèmes possibles pour une élection présidentielle : le scrutin majoritaire à un tour, le scrutin majoritaire à deux tours et le scrutin par classement – ce dernier, conçu par Condorcet et appliqué de nos jours en Nouvelle Zélande, est toutefois trop complexe pour pouvoir être mis efficacement en œuvre chez nous.

En 1948, nous avons adopté le système américain. Les pays d'Amérique latine qui ont gardé ce système d'élection à un tour ont connu des catastrophes car il implique comme condition un degré de consensus élevé dans le pays. Par exemple, si l'on considère la totalité des élections américaines depuis deux siècles, jamais celui qui arrive second n'a fait moins de 30% des suffrages. En comparaison, en France, celui qui arrive en tête fait désormais moins de 30% des suffrages. C'est bien là un signe de faiblesse. Celui qui, chez nous, est élu au second tour n'a recueilli au premier tour que 22 à 25% des voix, c'est-à-dire peu par rapport au pouvoir qu'il souhaite exercer. Il y a donc un problème spécifiquement français qui est la dispersion des voix et qui vaut du reste pour la totalité des élections françaises.

Ma deuxième remarque concerne l'autorité réelle des présidents de la V^e République. On comprend aisément la philosophie dont s'inspire le fondateur de la V^e République. Elle est une combinaison de révisionnisme de la III^e République et de maurrasisme. Au sens de Maurras, la « mon-archie » ou pouvoir d'un seul serait supérieure à la démocratie ou pouvoir de plusieurs car elle permettrait d'assurer vision à long terme et continuité. Dans l'optique du révisionnisme de la III^e République, dont le seul grand théoricien a été Tardieu, on estime que, pour avoir une bonne politique étrangère, il faut un président qui ait plus d'autorité que le parlement.

Certes, l'élection au suffrage universel donne la légitimité. Mais le discours de 1964 que vous avez cité vient deux ans après la grève des mineurs, c'est-à-dire que l'on a un président de la République qui cède et renonce à l'ordre de réquisition des mineurs. Quatre ans plus tard, en mai 1968, se produit la fuite à Baden-Baden avec ce qui en est résulté, à savoir le transfert du pouvoir à Georges Pompidou. Il est donc très difficile de dire que l'élection au suffrage universel assure un pouvoir fort. Les exemples sont nombreux qui prouvent le contraire ; je pourrais citer le CPE, les retraites et le gouvernement Juppé, etc., autant de capitulations pures et simples de l'exécutif français devant des mouvements de rue ou des manifestations, dont on ne peut trouver l'équivalent en Grande-Bretagne ou en Allemagne.

Ma troisième remarque touche aux rapports du président et du parlement, tous deux élus au suffrage universel. Sur 45 ans, il y a eu 9 années de cohabitation, c'est-à-dire des périodes où le président de la République, bien qu'élu au suffrage universel, n'exerçait pas pleinement le pouvoir. Et il serait vain de croire que la possibilité d'une nouvelle cohabitation est écartée par le nouvel ordre des élections. D'abord, cet ordre est à la merci d'un hasard, décès d'un président de la République ou dissolution. Ensuite, l'élection du parlement apparaît sans doute comme un troisième tour, mais l'expérience nous apprend qu'il y a parfois des deuxièmes et des troisièmes tours qui rectifient le premier tour.

À cela s'ajoute la situation du président de la République à son deuxième mandat parce que le pouvoir du président de la République en France ne repose pas seulement sur l'élection au suffrage universel, mais sur la combinaison avec une majorité parlementaire qui lui donne une majorité absolue. Cela signifie que les parlementaires ont besoin du président pour être réélus, mais qu'à partir du moment où le président ne se représente plus, ils n'ont plus besoin de lui.

Réponse : Il est tout à fait exact que l'élection étant à deux tours, quelle qu'ait pu être la sélection opérée pour réduire le nombre de candidats au premier tour, (100 parrains, puis 500), dès lors qu'il y a un second tour, on ne saurait empêcher une très grande dispersion des voix au premier. Ce phénomène s'aggrave d'élection en election. En 1965, il y avait six candidats, en 1995 il y en avait neuf et seize en

2002. Mais, en dépit des inconvénients que représente ce mode de scrutin à deux tours, j'imagine mal que l'on puisse en changer.

Pour ce qui est de l'autorité réelle du chef de l'Etat, nous touchons à une question propre à la V^e République, à savoir le face-à-face entre le pouvoir élu légitime et le pouvoir de la rue. C'est là un problème essentiel, mais dont la solution tient davantage à la personnalité du président qu'au nombre de voix qu'il a obtenues. On a en effet vu des présidents forts céder au pouvoir de la rue et des présidents plus classiques lui résister.

D'autre part, en 1968, on ne peut oublier que le pouvoir de la rue a été renforcé par la faiblesse du soutien majoritaire du président de la République. Les élections législatives de 1967 ont joué un rôle décisif dans la mesure où le premier tour avait été gagné par la majorité présidentielle, qui l'a clamé haut et fort, ce qui a démobilisé son électorat pour le second tour, si bien que la majorité présidentielle n'a eu en définitive que quelques sièges d'avance. Cette fragilité a pesé sur l'autorité de l'exécutif et elle a permis aux agitateurs de 1968 de s'imposer.

Quant à la question des deux mandats et du « troisième tour », autant je crois que celui-ci peut en effet se distinguer des deux premiers quand il y a un long laps de temps qui les sépare, autant je suis plus réservé quand ce laps de temps est ramené à un mois seulement.

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : Le 4 septembre 1870, la République est proclamée depuis l'Hôtel de Ville de Paris. Cette proclamation compte-t-elle dans votre chronologie ?

Réponse : Sans aucun doute, d'autant que si le général de Gaulle a proclamé la V^e République, place de la République, un 4 septembre, c'était en souvenir de cette proclamation. Mais le 4 septembre, c'est aussi Sedan...

*
* *

Georges-Henri Soutou : Ma remarque porte sur les conséquences de l'élection du président de la République au suffrage universel pour l'organisation de la politique extérieure, c'est-à-dire pour la façon dont on peut réunir les renseignements et les conseils venant à la fois des diplomates, des militaires et des services secrets qui sont les trois piliers sur lesquels s'appuie la politique extérieure.

Aux États-Unis, le Conseil national de sécurité (NSC), créé en 1947 et qui réunit des représentants du *State Department*, des *Joint Chiefs of Staff*, et de la CIA, directement sous l'autorité du président, y pourvoit. En Angleterre comme en Allemagne, en dépit de l'absence d'un président élu au suffrage universel, un système assez semblable a été mis en place. Les Britanniques ont créé en 1916 le Cabinet Office, chargé de faire circuler et de diffuser des informations entre les différents ministères, sous l'autorité d'un directeur qui travaille évidemment pour le Premier ministre. L'équivalent existe en Allemagne avec un système qui se situe au niveau des administrations et qui présente le grand avantage d'avoir toujours fonctionné, même

lorsque le Chancelier et son ministre des Affaires étrangères, au sein d'un gouvernement de coalition, appartenaient à des partis opposés, comme ce fut le cas avec Helmut Kohl et Hans-Dietrich Genscher.

En France, pendant longtemps, le président de la République n'a pas disposé d'un instrument semblable parce que, pour éviter l'émergence d'un pouvoir fort, comme il l'avait été sous le Second Empire, on limitait volontairement les pouvoirs du président, y compris en matière de politique extérieure. Le général De Gaulle a su modifier cette situation, sans toutefois créer de structure particulière, mais simplement en rationalisant celle qui existait déjà. Cela a bien fonctionné, approximativement jusqu'en 1986, avec toutefois une dégradation progressive tenant à l'augmentation du nombre des membres des cabinets ministériels et de l'Élysée. J'aimerais avoir votre sentiment sur cette évolution.

Par ailleurs, étant donné que la France n'a pas un système pleinement présidentiel, comme l'ont les Américains, on ne peut éviter des cohabitations et donc on ne peut espérer faire basculer toute la politique extérieure sous la seule coupe du président. Étant donné également que le système du Cabinet Office ne saurait fonctionner chez nous parce qu'aucun président de la République n'acceptera jamais qu'une structure qui lui échapperait pût exister en dehors de lui, qu'envisageriez-vous comme option possible ?

Réponse : Je me garderai bien de vouloir réformer les institutions. En revanche, je puis vous fournir quelques éléments sur les moyens d'information de la présidence sous la III^e et sous la IV^e République. Il est vrai qu'à l'époque, le président n'avait pas à sa disposition l'instrument diplomatique qui est le sien depuis le général de Gaulle. Mais il avait auprès de lui une « Maison militaire » dont la fonction essentielle était le renseignement, militaire, diplomatique et politique. Il est frappant de constater que les généraux ou les colonels chargés de la Maison militaire du président de la République, aussi bien sous la III^e que sous la IV^e, sont très bien informés et fournissent des informations de qualité au chef de l'Etat, lui permettant ainsi de prendre ses décisions diplomatiques à bon escient.

Sous la V^e République, le général de Gaulle est arrivé à l'Élysée avec un cabinet fort bien constitué. De présidence en présidence, celui-ci s'est renforcé et il est remarquable que le président de la République ait toujours conservé, même en période de cohabitation, un lien direct avec le ministre des Affaires étrangères.

*
* *

Pierre Mazeaud : On cite toujours le discours de Bayeux de 1946 ; on pourrait ajouter celui d'Épinal, qui en est le pendant. En fait, le Général avait déjà fait connaître sa philosophie en 1943, à l'Albert Hall, devant les Français de Londres.

En 1958, il n'y a pas eu, c'est vrai, d'élection présidentielle au suffrage universel et il a fallu attendre 1962. On invoque toujours les voix de l'outre-mer pour expliquer ce délai. Sans doute, mais il y a eu d'autres raisons, qui se sont révélées en 1962, à savoir le parlement. C'est pour éviter le parlement que le Général est allé au référendum. Il est incontestable qu'il y a eu alors une entorse assez grave vis-à-vis de la Constitution.

Sommes-nous en régime présidentiel ou en régime semi-présidentiel ? En droit pur, l'article 5 de la Constitution précise que le président de la République est un arbitre. Quant au pouvoir réservé au chef de l'État, il faut remarquer qu'il n'est pas, en droit, dans la Constitution. Si le président détient de fait un tel pouvoir,

notamment en raison d'un domaine réservé qui n'est pas dans la Constitution, c'est à son élection qu'il le doit. En effet, de tous les élus de la République, il est celui dont l'élection repose sur la base électorale la plus large.

J'ai toujours été opposé à la limitation des mandats du président de la République à deux car cela lui ôte, lors de son second mandat, toute autorité. On le constate aux États-Unis où le président perd énormément de son autorité vers le milieu de son deuxième mandat.

D'une façon plus globale, il faut bien voir qu'en France, on ne respecte plus la Constitution dont l'Article 20 précise que c'est le Premier ministre et le gouvernement qui déterminent la politique. Or désormais, ce n'est plus le cas, à tel point que le président peut parler du Premier ministre comme d'un collaborateur.

Réponse : La commission Balladur, dont vous faisiez partie avec Jean-Claude Casanova, avait proposé le texte suivant : « Le Président de la République *défini* la politique de la Nation, *conduite* [et non pas déterminée] par le Gouvernement ». Mais cette proposition n'a pas été retenue.

Il n'en demeure pas moins que la question de l'arbitre est tout à fait légitime si l'on s'en tient à une lecture stricte de la Constitution. Mais, des six présidents de la V^e République, aucun d'entre eux n'a jamais été un arbitre. Force est de le constater.

*

* *

Pierre Delvolvé : On a souligné à juste titre que l'article 20 de la Constitution n'est généralement pas respecté. Il ne l'est qu'en période de cohabitation. Pour cette raison, je crois judicieux de ne pas avoir abrogé la formule de l'article 20 car nous ne sommes pas à l'abri d'une nouvelle cohabitation qui introduirait une discordance entre le président de la République et le gouvernement.

Le mode de scrutin au suffrage universel direct pour l'élection du président de la République, tel que nous l'avons connu entre la II^e République et la V^e, n'a abouti qu'à une seule élection où le président a véritablement eu une majorité « franche et massive », celle de Louis Napoléon Bonaparte. Dans tous les autres cas, y compris en 1965, le président de la République a été élu au deuxième tour, donc avec une majorité relative au premier, ce qui limite d'autant l'assise électorale du président. Faudrait-il revenir à un scrutin à un tour ? Compte tenu de l'éparpillement des forces politiques françaises, je crains qu'avec un scrutin à un tour, le président de la République soit quand même élu avec une majorité relative, cette fois avec d'énormes risques. Le passage au second tour a au moins l'avantage de donner au président un semblant de majorité absolue.

Il a été dit que, le président de la République ne pouvant pas se présenter pour un troisième mandat, il serait affaibli durant le second parce que les parlementaires n'auraient plus besoin de lui en vue d'une réélection. Je ne partage pas totalement ce point de vue. En effet, si le président est bien réélu, il aura une assise électorale qui, même en s'effritant au cours des années, lui donnera une authentique légitimité démocratique qu'une majorité parlementaire ne pourra pas vraiment remettre en cause. A cela s'ajoute que la Constitution lui donne un certain nombre de pouvoirs qu'il peut exercer sans avoir besoin du Parlement. Il garde donc une marge de manœuvre.

En fait, l'autorité du président de la République, quelle que soit l'importance des textes, quelle que soit l'importance du mode de scrutin, n'est pas liée entièrement

aux textes. Il faut être conscient des limites du droit. En cette matière, c'est l'état des forces politiques qui est déterminant.

Réponse : Vous maintenez l'Article 20 tel qu'il est et vous maintenez aussi le deuxième tour de scrutin, mais vous vous interrogez sur les suites de la limitation à deux mandats. Il n'est pas discutable que sous la III^e République, les seuls présidents de la République qui aient été réélus, Jules Grévy et Albert Lebrun, ont connu une fin peu glorieuse, l'un chassé par les scandales, l'autre par la défaite. François Mitterrand est le premier président qui, ayant été réélu pour un second septennat, l'a accompli dans sa totalité. Il aurait pu tout à fait se représenter pour un troisième et seule la maladie l'en a empêché.

En ce qui concerne l'autorité future du président, les textes sont certes là pour fixer le contenu de ses pouvoirs ; je m'interroge néanmoins sur l'autorité réelle qui serait la sienne une fois réélu, parce qu'il n'aurait plus perspective de l'être à nouveau. Aux Etats-Unis, le président n'a plus les mêmes pouvoirs durant son second mandat que durant le premier. Il se peut évidemment que les élections législatives donnent une physionomie différente de l'état des forces. Il est de toutes manières trop tôt pour se projeter non seulement sur la présidentielle de 2012 mais, qui plus est, sur les législatives qui suivront.

*
* *

Yvon Gattaz : On a beaucoup parlé de second mandat dans le domaine politique. Il se trouve que j'ai l'expérience des seconds mandats dans le milieu du patronat. Depuis la guerre, il y a eu huit présidents du CNPF, aujourd'hui rebaptisé Medef, et tous sauf un ont demandé un second mandat. Pour les mêmes raisons que celles qui ont été évoquées à propos du second mandat du président de la République, les seconds mandats des présidents du CNPF se sont tous mal passés. Je n'ai personnellement pas brigué de second mandat et j'ai conseillé à tous mes successeurs d'en faire autant. Aucun n'a suivi mon conseil, mais aucun n'a eu l'occasion de s'en réjouir.

Réponse : Vous me permettez d'évoquer l'excellent livre d'Henri Amouroux, auquel j'ai succédé dans notre Compagnie, sur les « fins de règne », récit qui confirme parfaitement ce qui vient d'être dit.

*
* *

Jean Baechler : J'aimerais dépasser le cadre français et me placer dans un cadre européen et occidental. Pour y comprendre quelque chose, il faut évidemment partir de la chute de l'empire latin en 476 et des royaumes barbares successeurs. On peut plaider que les régimes politiques qui étaient en germe dans ces royaumes seraient devenus, à terme, des monarchies constitutionnelles. Dans une monarchie constitutionnelle, il y a un monarque et un « Premier ministre ». Il peut arriver par accident historique qu'il n'y ait pas de monarque parce que la dynastie a disparu. Dans ce cas, un problème réel se pose avec deux seules solutions théoriques possibles.

La première est qu'à côté du Premier ministre, on fabrique un pseudo-monarque que l'on convient d'appeler président et qui tient lieu de monarque, donc de symbole de la nation.

La seconde solution consiste à confondre les deux rôles, celui de monarque et celui de Premier ministre. C'est là la solution américaine qui est le prétexte à tous les débordements autocratiques, sauf aux États-Unis.

Mais en fait, la V^e République a réussi le tour de force – pour lequel le monde entier certainement nous envie – d'inventer une troisième solution fictive qui consiste à combiner la première et la deuxième solution, c'est-à-dire à la fois un président à l'américaine et un Premier ministre de monarchie constitutionnelle. Bien évidemment, ce système hybride ne peut pas fonctionner et il ne satisfait personne, à l'exception des malfrats et kleptocrates du monde entier qui l'ont tous adopté parce qu'il leur donne une apparence de démocratie en leur permettant de gouverner en autocrates.

Réponse : Vous avez certainement raison ; mais les vices que vous dénoncez dans ce système sont, en France, corrigés par les réflexes de notre tempérament national.

*
* *

Marianne Bastid-Bruguière : Permettez-moi de donner un contre-exemple de ce que vient de dire Monsieur Baechler. En effet, le système du président élu au suffrage universel avec un Premier ministre a été adopté à Taïwan quand Taïwan est devenue une démocratie.

*
* *