Maurice Duverger

Libres propos sur la constitution future*

Bâtir une constitution dans le silence d'un cabinet de travail est chose facile et divertissante. Je tiens pour ma part à la disposition du lecteur cinq ou six plans détaillés qui se recommandent par une grande rigueur dans l'application de principe *a priori*, par une certaine ingéniosité dans l'agencement des différents pouvoirs et par quelque subtilité dans la solution de problèmes litigieux. Je ne vois là qu'un divertissement pur, un jeu de l'esprit, un passe-temps de poète. Mais l'idée ne me viendrait jamais de tenter d'imposer à mon pays l'un quelconque de ces projets. Parce qu'une constitution véritable est toute autre chose qu'une construction logique : il lui faut répondre à des exigences pratiques, satisfaire des besoins précis, correspondre aux vivantes nécessités ; elle doit être profondément enracinée dans le sol, sous peine de se voir emportée par le premier vent du large.

Qu'on n'attende point de moi, par conséquent, la description brillante et précise d'une constitution idéale, dont l'intégrale application donnerait à nos concitoyens la paix sociale et le bonheur domestique en même temps que l'abondance gastronomique. Je me bornerai simplement à suggérer, sur quelques points essentiels, des réflexions d'apparence décousues. Si beaucoup d'entre elles ne sont guère orthodoxes, il n'en va point de ma faute. Il y a quelques siècles, affirmer que la terre tournait l'était encore moins : *e pur si move !*

⁂

Et, tout d'abord, qu'on me permette de dire bien nettement que toutes ces histoires de bicamérisme, qui sont à peu près les seules dont nos citoyens semblent se soucier, n'ont pas [15] du tout l'importance qu'on leur prête. Voilà bien le type du faux problème !

Pour les uns, tout est perdu si la Quatrième République supprime le Sénat pour adopter le système de la Chambre unique. Pour les autres, tout est perdu si le contraire se produit. Et l'on vous jette à la figure, de part et d'autre, des masses d'arguments également convaincants. Le Sénat n'est-il point un frein nécessaire pour contenir l'ardeur trop vive de la Chambre des Députés ? En obligeant celle-ci à revoir les textes hâtivement votés, à corriger leurs exagérations, à arrondir leurs angles, n'assure-t-il pas un meilleur travail législatif ? Mais, d'un autre côté, les

---

* Initialement publié sous la référence : M. Duverger, « Libres propos sur la constitution future », *Le Monde français*, vol. 2, nº 4, janvier 1946, p. 14-23. Édition et transcription de Martin Hullebroeck. Outre la correction de coquilles mineures, les seules interventions faites sur le texte original sont l'adjonction, entre cochets, de l'indication de la pagination de l'édition originale.

conflits entre les Chambres ne sont-ils point la cause de difficultés gouvernementales et de crises ministérielles, qui diminuent l'efficience du régime ? Et l'opposition du Sénat à des réformes importantes n'arrive-t-elle pas, en fin de compte, à paralyser souvent la machine législative ?

Comme la langue d'Ésope, le Sénat paraît à la fois la meilleure et la pire des choses, ce qui explique la passion de ses partisans aussi bien que de ses détracteurs. Mais il ne mérite, à vrai dire, ni cet excès d'honneur, ni cette indignité, car les avantages de son existence sont en définitive très minimes, aussi bien que ses dangers. Le Sénat ne renforce en aucune façon la stabilité gouvernementale (bien au contraire, comme on l'a vu en 1937), et, s'il est vrai qu'il tempère parfois certains excès de la Chambre basse, son opposition butée à des réformes importantes compense largement ce léger agrément.

L'exemple de l'étranger, qu'on invoque souvent en faveur des deux Chambres, ne prouve d'ailleurs absolument rien. Car, en Amérique et en U.R.S.S., le dualisme s'explique par la structure fédérale de l'État. Et il n'y a point deux chambres en Angleterre, malgré l'apparence, mais à peine une et demie, puisque les Lords n'ont guère de pouvoir effectif lorsqu'il s'agit de s'opposer aux Communes. Ce n'est point la présence de la Chambre des Lords qui fait la stabilité des gouvernements anglais, mais le système des deux partis, qui est une chose bien différente.

⁂

Et voici que nous touchons au nœud du problème. La seule question véritablement importante en matière de Constitution est celle dont personne ne parle : la question des partis politiques et du système électoral, dont ils dépendent. Avant 1939, il était traditionnel d'opposer le régime parlementaire [16] anglais au système français, en louant le fonctionnement du premier et en blâmant celui du second. Lorsqu'il s'agissait de passer du plan de la louange ou du blâme à celui de l'explication, tout le monde tombait d'accord pour reconnaître que l'existence en Angleterre du droit de dissolution y faisait la stabilité des gouvernements : la menace de la dissolution étant pour les députés le commencement de la sagesse.

Je regrette beaucoup de n'être point tout à fait de cet avis. Si l'on se penche, en effet, d'un peu plus près sur le fonctionnement du régime anglais, on constate que la dissolution n'est guère employée comme un appel au peuple permettant de maintenir le cabinet à la suite d'un vote de défiance, mais plutôt comme un moyen pour le gouvernement d'obtenir de « bonnes élections », en les faisant au moment qu'il juge le plus favorable. La stabilité des gouvernements anglais vient moins du droit de dissolution que du système des deux partis, qui assure au cabinet une majorité stable et homogène pendant toute la durée de la législature.

Je rêve d'écrire un petit traité de droit constitutionnel comparé qui rejetterait délibérément au second plan l'étude des divers pouvoirs publics, et tout ce qui occupe d'ordinaire la plus grande place dans les ouvrages de ce genre, pour s'attacher essentiellement au régime des partis politiques. Après les développements précédents sur le système anglais, on y trouverait une analyse de la constitution américaine, qui expliquerait l'étonnante longévité d'un système basé sur une totale séparation des pouvoirs qui multiplie entre ceux-ci les occasions de conflits sans autre solution possible que le coup d'État : alors que tous les théoriciens sont d'accord pour estimer non viable un tel régime, celui-ci vit aux États-Unis depuis plus de cent cinquante ans. Pourquoi ? Il faut sans doute entrer en ligne de compte le caractère profondément démocratique du peuple américain et respect quasi religieux de la Constitution. Mais il y a surtout l'existence du système des deux partis qui

aboutit normalement à faire élire président le chef du parti qui détient la majorité au Congrès : ainsi, derrière la façade officielle de la séparation tranchée des pouvoirs, s'établit entre eux une étroite collaboration.

On étudierait également dans mon petit livre le régime russe, en tâchant de le dépouiller de son mystère. L'existence d'un parti unique l'expliquerait bien mieux, sans doute, que l'exégèse minutieuse des cent quarante-cinq articles de la Constitution de 1936.

[17] Arrêtons-nous là : je ne veux point infliger à mon lecteur la description détaillée de la table des matières d'une œuvre imaginaire. J'en ai dit assez, je crois, pour justifier mon propos, qui était de démontrer que le régime des partis est la clef de voûte de tous les édifices constitutionnels. Qu'on me permette cependant de jeter un dernier poids dans la balance de ma démonstration.

Des gens bien intentionnés ont critiqué le projet socialiste visant à supprimer le Président de la République et à faire élire le Président du Conseil par la Chambre, au début de chaque législature. *A fortiori*, leur a paru plus dangereux encore le projet communiste d'un « régime d'assemblée ». À en croire les augures, ces systèmes ne pourraient qu'aboutir à une instabilité ministérielle plus grande encore que celle de la Troisième République.

Il est vrai que la suppression du Président de la République risque d'être nuisible : mais pas du tout de la façon que je viens de dire, si l'on suppose du moins que soit introduit en France le système des deux partis. Un seul parti détenant alors la majorité dans l'assemblée, le chef de ce parti serait automatiquement élu Président du Conseil, de la même façon qu'il est en Angleterre appelé à ce poste par le roi. *Le vrai danger ne serait pas dans l'instabilité ministérielle, mais dans l'absence de frein à l'omnipotence du parti majoritaire*, susceptible de l'empêcher d'anéantir la minorité. Nous y reviendrons plus loin.

⁂

Je devine l'objection qu'on peut opposer à mon raisonnement. « En admettant que le système des deux partis soit la panacée universelle que vous décrivez, la pénicilline politique capable de guérir toutes les maladies gouvernementales, comment pourrait-on introduire en France cette invention admirable ? » C'est fort simple : il suffit d'aménager en conséquence le régime électoral. Car l'organisation des partis est liée à l'organisation des scrutins.

Le système des deux partis est la conséquence du scrutin majoritaire à un seul tour, tel qu'il existe en Angleterre et en Amérique. Le candidat qui a le plus grand nombre de voix étant proclamé élu, quel que soit le total des suffrages groupés par ses concurrents, on comprend que les partis d'opinions voisines ont intérêt à présenter un candidat unique, s'ils ne veulent point voir passer un adversaire. Cela les conduit rapidement à la fusion. L'écrasement du parti libéral anglais montre [18] lumineusement que le scrutin à un tour écrase les partis intermédiaires et oblige à revenir au système des deux partis lorsqu'on s'en est écarté.

Le scrutin à deux tours, que nous pratiquions avant 1939, permet au contraire la multiplication des partis, en les contraignant simplement à ces alliances du second tour, toujours éphémères et souvent illogiques. Quels que soient ses avantages, au point de vue de la justice et de la moralité politique, la représentation proportionnelle, que nous venons d'inaugurer, n'aboutit point à de meilleurs résultats sur le plan gouvernemental, au contraire. La formation d'une majorité de coalition est rendue plus difficile par l'indépendance de chaque parti vis-à-vis des électeurs et la dépendance de chaque élu vis-à-vis d'un parti. Et la division des suffrages entre

plusieurs partis enlève tout son sens à l'expression de la volonté populaire. Au lendemain du scrutin du 21 octobre , on a pu entendre, avec une égale vraisemblance : 1° que la nation voulait un gouvernement « de gauche » socialo-communiste ; 2° que la nation voulait un gouvernement anti-communiste s'appuyant sur le M.R.P. et le parti socialiste ; 3° que la nation voulait un gouvernement d'« union nationale » – nouvelle édition revue et corrigée – formée par la coalition des trois grands partis. Dans tous les cas, n'était possible qu'un cabinet de coalition, étroitement limité dans ses actes par la contradiction des programmes et des tendances de ses différents membres.

***

« Sans doute, me répliquera mon lecteur, le système des deux partis présente d'immenses avantages. Et, malgré l'individualisme des Français, le scrutin majoritaire à un seul tour finirait bien par les obliger à l'adopter, bon gré, mal gré. Mais ne pensez-vous pas que les inconvénients l'emporteraient chez nous sur les avantages ? »

« En Angleterre, la lutte des partis a le caractère d'un sport, où chacun estime son adversaire, lui serre la main une fois le combat terminé et respecte son originalité en toute occasion. En France, au contraire, l'affrontement des partis est une véritable guerre, où chaque belligérant nourrit le secret espoir d'anéantir son adversaire en cas de victoire. En Angleterre, ne l'oubliez pas, il n'y a guère d'opposition véritablement idéologique entre les partis ; ils se disputent essentiellement sur des techniques, sur des procédés, ce qui explique leur tolérance mutuelle. (Vous n'allez pas envoyer votre adversaire [19] sur un bûcher parce qu'il préfère la traction avant alors que vous demeurez fidèle à la traction arrière !) En France, au contraire, les partis sont de véritables sectes religieuses, intolérantes comme toutes les religions : le parti victorieux n'abusera-t-il point de sa victoire pour anéantir le vaincu et supprimer la démocratie du même coup ? »

Je vous entends, mon cher lecteur, je vous entends bien. Et votre remarque me plonge dans une grande inquiétude. Car, si vous aviez totalement raison, cela signifierait que les Français n'ont pas l'esprit de liberté et qu'ils sont incapables de vivre dans une démocratie véritable.

Mais à la réflexion, je ne crois pas que vous ayez totalement raison. Il y a dans l'âpreté de nos luttes politiques une certaine exagération verbale à laquelle vous ne faites point sa part. Comme dans les disputes marseillaises, on se menace très fort parce qu'on sait que les amis vous retiendront lorsqu'il s'agira de passer à l'exécution.

Si mon interlocuteur n'a point tout à fait raison, peut-être n'a-t-il pas tout à fait tort cependant. On peut craindre – au début tout au moins – que le parti majoritaire ne profite de sa majorité pour supprimer l'opposition – comme je le disais tout à l'heure – et que le système des deux partis ne finisse par aboutir au parti unique. Il serait donc nécessaire de prévoir des procédures susceptibles d'empêcher cette violation des règles démocratiques : le maintien du Président de la République (avec renforcement de son indépendance et de ses prérogatives) me semble la plus efficace.

***

Quels que soient ses avantages, je crains bien, hélas ! que le scrutin majoritaire à un seul tour ait fort peu de chance d'être adopté par notre actuelle Constituante. Les partis tiennent trop à la proportionnelle, qui préserve leur originalité, pour lui

substituer le scrutin à un seul tour. Et l'opinion publique les soutient, à qui l'on a toujours laissé ignorer les avantages de ce système. (Cependant, la difficulté de former un gouvernement en novembre 1945 a commencé à faire comprendre à quelques-uns les méfaits de la proportionnelle.)

Il ne sert à rien de déplorer ce fait : il s'agit d'en tenir compte. Quand il pleut, les réalistes ne soupirent pas après le beau temps perdu : ils ouvrent leur parapluie. Le problème est de trouver un parapluie qui nous protège des inconvénients de la proportionnelle et de la multiplicité des partis qu'elle entraîne.

[20] Ce parapluie, je le vois composé de deux éléments : un Président de la République fort, qui en sera l'armature, et l'usage du referendum, qui en formera l'étoffe (on me pardonnera la banalité de la métaphore !).

La suppression de la présidence de la république est absolument inconcevable dans un régime des partis multiples fondés sur la proportionnelle. Car le Président de la République forme alors l'arbitre indispensable, le point d'équilibre, le régulateur de tout le système. Et il ne peut jouer le rôle que dans la mesure où il est indépendant du Parlement. S'il n'y a pas de président, les partis se disputeront sans fin, les ministères tomberont comme des châteaux de cartes, et la silhouette de César se dressera derrière les brouillards du désordre.

L'exemple de notre actuelle Constituante est fort intéressant à cet égard. Théoriquement, elle n'a pas de Président de la République en face d'elle. *Mais, pratiquement, le général de Gaulle joue ce rôle*, bien plus que celui d'un véritable président du Conseil, engagé dans la lutte des partis. Son immense popularité l'imposait à l'assemblée, et le vote du 13 novembre n'a été que de pure forme. Or, si l'on veut bien examiner de près la fonction du général de Gaulle, on constatera qu'elle correspond exactement à celle du Président de la République telle que je la définissais plus haut. Sans lui, le problème de la majorité parlementaire devient insoluble, comme on l'a bien vu. Il est le ciment qui maintient l'union des partis coalisés et assure la stabilité ministérielle.

Le prestige que le général de Gaulle tire de sa gloire personnelle et de sa popularité, un Président de la République de modèle courant devra le recevoir de son investiture. On ne saurait donc songer à le faire désigner par le Parlement, comme hier, car l'élu des partis ne peut en être l'arbitre. Logiquement, le Président de la République devrait être l'élu de la nation tout entière. Nous avons en France d'absurdes préjugés contre l'élection populaire du Président, depuis l'expérience de 1848, qui ne signifie rien du tout. Car Louis-Napoléon Bonaparte a fait le coup d'État du 2 décembre parce qu'il était Bonaparte, et non parce qu'il était l'élu du peuple. Si le comte de Chambord avait été porté à la présidence en 1879, au lieu de Jules Grévy, pense-t-on que la Troisième République aurait fait long feu ? Il suffirait de prendre à l'égard du Président quelques précautions élémentaires pour éviter tout risque de coup d'État.

De bons esprits ont d'ailleurs mis en avant une solution transactionnelle, qui consisterait à faire élire le Président de la République par un collège électoral assez large, comprenant, outre [21] les députés, les conseillers généraux, des délégués des Conseils municipaux, des syndicats, des universités, etc… À la rigueur, pourquoi pas ? L'essentiel est que le Président puisse tirer de son origine l'autorité nécessaire à l'exercice de sa fonction.

À noter que le rôle du Président du Conseil diminuera dans la mesure où croîtra celui du Président de la République. Qu'on y prenne bien garde, en effet : l'importance du Président du Conseil s'explique en Angleterre par le fait qu'il est le chef

du parti majoritaire. En France, avant 1939, il venait du prestige personnel que pouvait avoir un homme qui s'était placé à la Chambre en dehors du cadre des grands partis, ou qui appartenait à un parti sans discipline stricte (radical-socialiste, par exemple). Mais la représentation proportionnelle, qui fait des partis solides et cohérents, élimine impitoyablement les indépendants, tout en empêchant un seul parti d'avoir la majorité absolue. Le Président du Conseil, chef d'un seul des partis composant la majorité, ne peut donc avoir beaucoup d'autorité sur ceux de ses ministres qui se rattachent aux autres.

***

À ce Président de la République indépendant, on donnera, bien entendu, le droit de dissoudre le Parlement. Mais je voudrais qu'on se garde d'une trop grande illusion. La dissolution ne peut engendrer des résultats efficaces qu'en régime de dualisme des partis. Dans cette hypothèse seule, en effet, la question posée au peuple est nette, et claire sa réponse : ou il maintient au pouvoir le parti majoritaire, ou il y envoie son adversaire. Au contraire, dans un système de représentation proportionnelle, où les partis sont nombreux, les termes du problème que les électeurs ont à résoudre demeurent confus, comme la solution qu'ils y apportent : après, comme avant la dissolution, les partis peuvent en effet s'agréger en combinaisons multiples pour former des majorités de rechange.

Dans un tel régime, le véritable moyen de donner au peuple le dernier mot en toute matière, ce n'est pas la dissolution, mais le referendum. Lorsque la division des partis rend insoluble une question fondamentale, ou impossible la formation d'une majorité stable, le Président de la République demande à la nation de trancher elle-même ce nœud gordien en faisant clairement connaître sa volonté, devant laquelle tous, Président, ministres, députés, doivent s'incliner. Le referendum apparaît ainsi comme un remède à la multiplicité des partis nés de la proportionnelle.

[22] Je n'ai pas besoin d'insister sur le caractère profondément démocratique du procédé. Il suffit d'une légère teinture historique et d'une culture générale très élémentaire pour savoir que le referendum fut précisément inauguré en France par la plus démocratique de nos constitutions, celle de 1793, votée par la Convention jacobine (celle-là même dont s'inspire aujourd'hui le parti communiste), que son rétablissement fut réclamé sous la Troisième République par les esprits les plus avancés, notamment par Jaurès, et qu'il existe aujourd'hui en U.R.S.S. aussi bien qu'en Suisse. Puisque les exigences des principes et celles de la technique sont d'accord sur ce point, que demander de plus ?

***

Je m'étais bien promis de résister à la tentation de proposer un plan de constitution, et voici qu'en fin de compte je viens d'en décrire deux différents. Peut-être, cependant, sont-ils moins opposés qu'il n'apparaît au premier abord. Peut-être la sagesse serait-elle, en définitive, de procéder par étapes et de passer de l'un à l'autre, graduellement. Voici comment :

On conserverait l'essentiel du cadre général de la Constitution de 1875. Celle-ci présente le mérite d'être passée dans les mœurs et d'avoir une assise dans les habitudes de chacun. C'est un grand avantage que de trouver son fondement dans une tradition de soixante-dix ans.

La réforme essentielle porterait sur le Président de la République, qui bénéficierait d'un collège électoral très élargi, du droit de dissolution et du referendum. Pour le reste, on se bornerait à des améliorations de détail. Cependant, si cela devait

faciliter le vote de la Constitution, on pourrait modifier le Sénat ou le supprimer : j'ai montré que la question n'avait guère d'importance.

La représentation proportionnelle demeurerait en vigueur, puisqu'il ne semble guère possible de faire autrement pour l'instant. Mais le régime électoral étant réglé par une loi ordinaire, et non par la constitution elle-même, la porte resterait toujours ouverte pour une future adoption du scrutin à un tour, lorsque l'usage aurait suffisamment révélé les défauts de la proportionnelle. À supposer enfin qu'on parvienne à faire instaurer ledit scrutin à un tour, l'existence d'un Président de la République à prérogatives assez larges servirait de frein permettant d'empêcher une éventuelle dictature du parti majoritaire, jusqu'à ce que le système des deux partis soit passé [23] dans les mœurs. Alors, par un phénomène naturel, le rôle du Président de la République irait en s'effaçant, comme ce fut le cas pour la Constitution de 1875.

On notera bien que je ne me livre pas au jeu dangereux des prophéties : je décris seulement une évolution *possible* qui aurait le grand mérite de respecter les transitions, qui sont plus indispensables encore dans la vie politique que dans l'art oratoire. Car l'important n'est pas tant le nombre et la profondeur des réformes que leur durée. Et les seules réformes qui durent ne sont-elles point celles qui s'enracinent fortement dans le passé qu'elles prolongent ?

⁂

En matière de conclusion, j'avouerai très humblement que je ne prétends point détenir le monopole de la vérité. Dans la vie des sociétés, comme dans celle des hommes, il y a souvent beaucoup de chemins possibles. Je n'ai parlé que de quelques-uns : il en est d'autres sans aucun doute.

Mais, avant de s'engager sur l'un quelconque, il faut bien savoir où il mène.

En particulier, je voudrais qu'on ne perde pas de vue que le système des ministères d'« unanimité nationale », auquel nous sommes soumis depuis la libération, tourne le dos à la démocratie véritable. Celle-ci suppose que le parti majoritaire gouverne seul, en appliquant le programme qu'il a fait approuver par les électeurs, à seule charge de respecter le droit de critique de la minorité. Aux élections suivantes, la nation choisit entre les résultats apportés par le gouvernement et les critiques de l'opposition : son vote prend un sens très précis, soit qu'il confirme l'ancienne majorité, soit qu'il l'écarte du pouvoir.

Si l'« union nationale » se justifie en certaines circonstances exceptionnelles, sa prolongation indéfinie entraîne la confusion des scrutins (où l'électeur choisit dans la nuit) en même temps que l'impuissance des gouvernements (où chaque ministre s'occupe à paralyser les autres, plutôt qu'à agir lui-même).

La démocratie n'est pas autre chose que le gouvernement d'un parti majoritaire, librement critiqué par la minorité (je parle, bien entendu, de la démocratie *politique*, n'ayant point à examiner ici la démocratie *sociale*, qui est tout autre chose). Le problème constitutionnel consiste donc à permettre la formation des majorités cohérentes et homogènes, tout en les empêchant de brimer les minorités. Tous les détails de structure doivent être jugés par rapport à ce but.