



DROIT CONSTITUTIONNEL

Licence administration publique

Année 2017/2018

**Cours de M. Maxence Christelle
Chargé de travaux dirigés M. Raphaël Brett**

Séance n° 8 : Le Premier ministre et le Gouvernement

- Document n° 1 : Constitution de la Ve République (extraits).
- Document n° 2 : P. Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1991, pp. 109-112 (extraits).
- Document n° 3 : J. Foyer, G. Lardeyret, « La "dérive institutionnelle" », in *Le Monde* du 18 avril 1991.

Document n° 1 : Constitution de la Ve République (extraits) :

Titre III - Le Gouvernement

Art. 20. - Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation.

Il dispose de l'administration et de la force armée.

Il est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50.

Art. 21. - Le Premier Ministre dirige l'action du Gouvernement. Il est responsable de la Défense Nationale. Il assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.

Il peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres.

Il supplée, le cas échéant, le Président de la République dans la présidence des conseils et comités prévus à l'article 15.

Il peut, à titre exceptionnel, le suppléer pour la présidence d'un Conseil des Ministres en vertu d'une délégation expresse et pour un ordre du jour déterminé.

Art. 22. - Les actes du Premier Ministre sont contresignés, le cas échéant, par les ministres chargés de leur exécution.

Art. 23. - Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

Titre V. Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement

Art. 37. - Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire.

Les textes de forme législative intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décrets pris après avis du Conseil d'Etat. Ceux de ces textes qui interviendraient après l'entrée en vigueur de la présente Constitution ne pourront être modifiés par décret que si le Conseil Constitutionnel a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

Art. 37-1. - La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée

limités, des dispositions à caractère expérimental.

Art. 38. - Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

Art. 39. - L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat.

La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique.

Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours.

Dans les conditions prévues par la loi, le président d'une assemblée peut soumettre pour avis au Conseil d'Etat, avant son examen en commission, une proposition de loi déposée par l'un des membres de cette assemblée, sauf si ce dernier s'y oppose.

Art. 44. - Les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission selon les conditions fixées par les règlements des assemblées, dans le cadre déterminé par une loi organique.

Après l'ouverture du débat, le Gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission.

Si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement.

Art. 49. - Le Premier Ministre, après délibération du Conseil des Ministres, engage

devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée Nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier Ministre peut, après délibération du Conseil des Ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Titre VI. Des traités et accords internationaux

Article 54. – Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier Ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée, ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution [...].

Titre VII. Le Conseil constitutionnel

Article 61 alinéa 2. – [...] Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier Ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Titre X. De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement

Article 68.1. – Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés de crimes ou délits au moment où ils ont été commis.

Ils sont jugés par la Cour de Justice de la République.

La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.

Article 68.2. – La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois

magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.

Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.

Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.

Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes. Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

Article 68.3. – Les dispositions du présent titre sont applicables aux faits commis avant son entrée en vigueur.

Titre XVI. De la révision

Article 89. – L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier Ministre et aux membres du Parlement [...]. »

Document n° 2 : P. Ardant, *Le Premier Ministre en France*, Montchrestien, coll. « Clefs », 1991, pp. 109-112 (extraits) :

« L'exécutif agit en posant les règles dont l'application passe par des hommes. Il lui faut élaborer ces règles et choisir ces hommes. Dans l'exécutif bicéphale une division des tâches est indispensable, que le constituant de 1958 s'est efforcé de tracer, remettant le pouvoir de prendre certaines décisions au Président et d'autres au Premier ministre. Le partage était inégal et favorisait le chef du Gouvernement en lui offrant le lot le plus vaste. Il y agissait en outre sans le contrôle du chef de l'Etat, alors que celui-ci, bien que lui soient confiées des décisions parmi les plus importantes, ne pouvait les prendre qu'avec le contreseing du Premier ministre, c'est-à-dire avec son accord. Pourtant, dans la concurrence entre les deux hommes, sous l'arbitrage du Parlement, le Président a réussi le plus souvent à élargir sa part bien au-delà des vues du Constituant.

Le pouvoir réglementaire du Premier ministre

Ici, a priori, les choses sont claires car les domaines sont bien définis : le Premier ministre est le titulaire normal du pouvoir réglementaire, par exception le Président signe certaines mesures de nature réglementaire qui doivent ensuite être contresignées par le Premier ministre. Le partage résulte de la combinaison des articles 21 et 13 de la constitution. Article 21 : 'Le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire » ; article 13 : 'Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des Ministres'. Dans la tradition française, l'autorité chargée de l'exécution

des lois est considérée comme titulaire du pouvoir réglementaire. Si, en 1958, le Constituant estime nécessaire de le confirmer expressément, c'est pour faire entrer dans les attributions du Premier ministre le pouvoir réglementaire autonome, c'est-à-dire non lié à l'existence de la loi, auquel l'article 37 alinéa 1^{er} de la Constitution donne, en apparence au moins, une extension nouvelle et considérable.

Le principe : le Premier Ministre titulaire du pouvoir réglementaire

Etre titulaire du pouvoir réglementaire confère au Premier Ministre le rôle majeur dans l'activité normative de l'État. Deux chiffres en rendent compte : alors que le Parlement vote environ 70 lois par an (en dehors des lois de ratification des accords internationaux), le Premier Ministre dans le même temps signe quelques 1500 décrets et 7 à 8000 arrêtés interministériels. Constatation qui révèle la véritable portée de l'innovation de 1958 : là-dessus à peu près 1% seulement relève du pouvoir réglementaire autonome. Quoi qu'il en soit la très grande majorité des règles à portée générale émane du Premier Ministre. Ce pouvoir réglementaire, le Premier Ministre ne l'exerce pas en solitaire. D'une part, par obligation ou de son propre chef, il arrivera qu'il prenne l'avis d'organes consultatifs : Conseil d'Etat, Conseil économique et social, et de bien d'autres, sans cependant être lié par leurs conclusions. D'autre part, sa décision sera contresignée par les ministres chargés de son exécution. La signature du ministre ne l'associe pas au pouvoir réglementaire, dont le Premier ministre reste seul titulaire, mais symbolise la cohésion du Gouvernement et, plus concrètement, assure l'information de ceux qui auront la charge de l'exécution du décret ou de l'arrêté (alors même que ce sont leurs services qui ont préparé la première version du texte). Ces formalités prennent du temps. Souvent les avis à recueillir sont multiples et les contresignings à obtenir nombreux ; avec toutes ces étapes agir vite n'est pas toujours facile et cela complique encore un peu plus la tâche écrasante du Premier Ministre.

L'exception : le pouvoir réglementaire du Président

Le Premier Ministre n'a pas le monopole du pouvoir réglementaire. Vers le bas, il se heurte aux ministres qui, par arrêtés, organisent leurs services et exercent à l'occasion une compétence réglementaire que leur confie le législateur. Mais au total, l'atteinte au principe de la compétence du Premier Ministre est minime. En revanche, le pouvoir réglementaire du Président possède, lui, des virtualités envahissantes. La Constitution réserve au chef de l'Etat, on l'a vu, la signature des décrets délibérés en Conseil des ministres. Il n'y aurait pas là matière à controverse, si étaient définis quelque part les décrets qui doivent venir en Conseil des Ministres. Or ceux-ci n'ont fait l'objet d'aucune disposition à portée générale, mais relèvent de textes ponctuels prévoyant que tel type de décrets devra être délibéré en Conseil, dans le domaine de l'exercice des libertés publiques ou de l'organisation de la défense par exemple. Rien n'oblige en outre à réserver à ces seuls décrets l'examen en Conseil des ministres. Aussi, avant 1958, les Présidents du Conseil faisaient-ils venir devant le Cabinet les textes qu'ils souhaitaient soumettre à la délibération collective du gouvernement ; cette décision était éminemment politique, il était normal qu'elle soit prise par le chef du Gouvernement.

Sous la Vème République, le Président, dont le rôle politique est contestable puisqu'en principe, il ne détermine ni ne conduit la politique de la Nation, mais qui

est maître de l'ordre du jour du Conseil, s'est arrogé le même pouvoir. Avec cette conséquence qu'il choisit ainsi lui-même les décrets qui seront signés par lui, limitant du même coup l'étendue du pouvoir réglementaire du Premier Ministre. Ceci à la condition, bien sûr, que le chef du Gouvernement accepte que soit pris en Conseil un décret qu'il pourrait signer seul. Son dessaisissement est consenti et cesse donc en même temps que disparaît la coïncidence des majorités : François Mitterrand n'aurait pu l'imposer à Jacques Chirac de 1986 à 1988. Les Présidents d'ailleurs ont fait de cette pratique un usage modéré : une cinquantaine de décrets réglementaires viennent, par obligation ou par la volonté présidentielle, en Conseil chaque année. Lorsqu'ils ont pu, les chefs de l'Etat ne s'en sont pas tenus là et ont élargi le champ de leurs interventions dans le domaine réglementaire par la pratique de 'l'évocation'. Celle-ci suppose, elle aussi, un Premier ministre consentant. Lorsqu'une décision, relevant du décret, l'intéresse, le Président peut, sans la faire passer par le Conseil des Ministres, la signer lui-même : il évoque le décret.

Cette pratique, à la différence de la précédente, est inconstitutionnelle, le Président n'ayant aucun titre à se substituer au Premier Ministre normalement compétent. Pourtant, le Conseil d'Etat l'a jugée régulière (27 avril 1962, Sicard) à partir du moment où le décret porte aussi la signature du Premier Ministre. Le juge administratif retient que sa présence régularise l'acte ; le paraphe du chef de l'Etat est considéré comme surabondant et ne peut vicier la procédure. Conséquence : bien que portant la signature du Président, le décret peut être modifié par le Premier Ministre sous sa seule autorité. Là encore, il ne faudrait pas surestimer la fréquence de ces empiétements : le Président signe en moyenne dans l'année quelques dizaines de décrets sans qu'il soit passé en Conseil des ministres, c'est assez négligeable par rapport à l'ensemble de l'activité réglementaire de l'exécutif.

Une question demeure : pourquoi le chef de l'Etat tient-il à signer lui-même ces décrets ? Ce n'est pas pour imposer ses vues : puisque le Premier ministre accepte de s'effacer devant le Président, la décision aurait tout aussi bien pu être prise en accord entre eux, sous la seule signature du premier. En réalité, le Président n'agit pas ainsi pour pouvoir décider du contenu de la décision mais pour sortir d'attributions jugées trop étroites, pour se manifester comme chef de l'exécutif, pour imprimer sa marque à l'action du gouvernement. Dans la pratique, il se détermine à intervenir à partir d'un seul critère : il signe lui-même les décrets importants. C'est une façon parmi d'autres d'assurer sa primauté sur le Premier ministre. Bien entendu, lorsque le Premier ministre peut s'appuyer sur l'Assemblée Nationale, le Président doit se contenter des décrets pour lesquels sa signature est nécessaire et de ceux que le chef du Gouvernement voudra bien lui soumettre. Comme son contreseing est obligatoire, le Premier ministre contrôle en outre l'exercice par le Président de son pouvoir réglementaire alors qu'il n'a pas besoin de son aval pour utiliser le sien ».

Document n° 3 : J. Foyer, G. Lardeyret, « La "dérive institutionnelle" », in *Le Monde* du 18 avril 1991 :

« La guerre du Golfe a montré que le pouvoir tout entier résidait aujourd'hui à l'Elysée. Jamais un premier ministre n'avait subi une telle éclipse. M. Mitterrand a porté au degré éminent la conception du pouvoir présidentiel. Il a imité en tout le

président des Etats-Unis, dont la Constitution américaine fait le commandant en chef.

Pareille pratique représente une dérive par rapport à la Constitution. Demain, l'intérêt national pourrait justifier une évolution différente.

La prédominance du président de la République sur le premier ministre n'est pas établie par la Constitution. La loi du 3 juin 1958, qui conférait au gouvernement la mission d'établir un projet devant être soumis au référendum, posait les principes dont le texte allait tirer les conséquences. L'un de ces principes était que le gouvernement devait être responsable devant le Parlement. Fidèle à ce mandat, le constituant a écrit que le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation (art. 20), que le premier ministre dirige l'action du gouvernement et qu'il est responsable de la défense nationale (art. 21).

Si le texte de 1958 a conféré au président de la République de nouveaux pouvoirs, ces derniers ne sont pas ceux d'un gouvernant. En temps normal, le président de la V^e République ne devait guère apparaître différent de ses prédécesseurs. Il était investi d'attributions exécutives, mais il ne pouvait les exercer qu'avec le contreseing ministériel, dont l'apposition faisait endosser au gouvernement la responsabilité politique de l'acte. Sorte de notaire éminent, donnant l'authenticité aux actes les plus graves, chargé d'un devoir de conseil, le président pouvait certes prendre le risque d'un conflit, et refuser une signature. Mais il était impuissant aussi bien à agir seul qu'à renvoyer le gouvernement. Le général de Gaulle l'a précisé devant le comité consultatif constitutionnel dans les termes les plus catégoriques.

C'est dans les circonstances exceptionnelles, lorsque les mécanismes constitutionnels se grippent, que le président devait apparaître dans sa nouvelle magistrature, celle d'une sorte de deus ex machina, exerçant alors son pouvoir par des actes exemptés du contreseing : dissolution de l'Assemblée nationale, soumission d'un projet au référendum, pouvoirs de l'article 16, saisine du Conseil constitutionnel. C'est à ces pouvoirs que se réfère le fameux article 5, qui définit la magistrature morale du président et qui est l'annonce de ses pouvoirs propres, mais qui, par lui-même, ne lui en confère aucun. Le titre de chef des armées appartenait déjà au président de la IV^e République. Il fait du chef de l'Etat un symbole et ne lui confère pas le rôle de commandant en chef que le président des Etats-Unis exerce, lui, sans contreseing.

Une prééminence de circonstances

La primauté de fait exercée par le président de la V^e République a une origine politique et non point juridique. Le président contrôle l'exécutif parce qu'il dispose d'une majorité de soutien à l'Assemblée nationale, et que celle-ci reconnaît en lui son chef naturel. Elle entend que le premier ministre et les ministres soient les commis disciplinés du président. A ces conditions, le président cumule les pouvoirs du premier ministre britannique, et ceux de la reine d'Angleterre. Cette concentration de pouvoir l'a fait comparer à un monarque républicain, un monarque pratiquement absolu, où le suffrage universel se serait substitué au droit divin.

Historiquement, la prééminence du chef de l'Etat s'explique par les circonstances du retour du général de Gaulle aux affaires et par l'exceptionnelle personnalité du premier président de la V^e République. Le pays était las de l'instabilité, aspirait à la

solution du problème de la décolonisation et voyait dans le général de Gaulle le seul homme d'Etat capable d'en venir à bout. Tant qu'il s'agissait de mettre un terme aux événements d'Algérie et d'achever l'évolution des pays d'Afrique noire, l'immense majorité des Français souhaitait que le général conduisît en personne les grandes affaires. Il le fit au péril de sa vie. Deux référendums, les deux référendums algériens de 1961 et 1962, ont été l'expression de ce consentement quasiment universel.

Cette pratique d'un gouvernement parlementaire dirigé par le président était une pratique de temps d'exception, peu fréquents dans notre histoire, et surtout peu durables, ceux d'un très large accord entre tous les Français. En proposant de faire élire le président au suffrage universel direct, le général de Gaulle pensait qu'une telle élection favoriserait l'expression d'un tel consentement. L'élection de décembre 1965 apporta la preuve contraire. Si le général fut réélu sans vouloir apparaître comme le candidat d'un parti ou même d'un camp, l'évidence s'imposa bientôt que l'absolutisme présidentiel avait pour condition nécessaire l'existence à l'Assemblée nationale d'une majorité non seulement dévouée, mais obéissante au président. Le président Pompidou inventa, pour les élections législatives de mars 1973, le slogan : une majorité pour le président. Il avait résumé en cinq mots le ressort dramatique du régime.

Concentration excessive

L'électorat se divisant, en France comme dans la plupart des grandes démocraties, en deux camps de force comparable, il existe un risque, à chaque élection présidentielle ou législative, que les majorités présidentielle et législative ne coïncident point. Le danger, qui n'est pas bien grave dans un régime parlementaire authentique, est gros d'inconvénients dans le système français. L'épreuve funeste de la cohabitation l'a manifesté. Si la crise du Golfe s'était produite en 1987, l'espèce de consensus que nous avons connu eût été bien plus difficile à obtenir. Même d'accord sur les objectifs, président et premier ministre se seraient sans doute disputé la direction des opérations.

Notre système institutionnel, s'il a assuré une stabilité inconnue jusqu'alors, présente de graves inconvénients. Le premier est de dramatiser à l'excès les consultations nationales, et de leur donner un enjeu institutionnel qui leur devrait être étranger. Le deuxième est de rendre trop difficiles les alternances. Il faut, pour les réussir, deux élections successives de même signe, présidentielle et législatives ou législatives et présidentielle. Lorsque la présidentielle a donné la victoire à un opposant de la veille, la dissolution est un moyen de rétablir l'harmonie des pouvoirs. Moyen supérieurement efficace en 1981, il l'a été médiocrement en 1988. Le troisième inconvénient est qu'en votant pour un président, l'électeur ne sait plus s'il désigne un chef d'Etat ou un chef de gouvernement; M. Mitterrand a joué habilement de cette ambiguïté en 1988.

Le quatrième inconvénient, sans doute le plus grave, réside dans la concentration excessive des pouvoirs en la personne d'un seul. La démocratie repose sur une certaine dispersion et sur la transparence du pouvoir. L'assomption des pouvoirs gouvernementaux par le président, combinée avec les règles du parlementarisme rationalisé invoquées, sur ordre du président, par une équipe ministérielle de commis, aboutit à transférer la réalité du pouvoir à une équipe de technocrates affiliés à la force politique qui a remporté les élections. Députés majoritaires comme opposants

ont le sentiment de ne plus servir à rien. Ils désertent le Palais-Bourbon. Les électeurs désertent les urnes.

Comment sortir de l'impasse sans retomber dans le régime d'Assemblée, le plus néfaste de tous ? Nul besoin de réécrire les textes et de changer la Constitution. Nous en avons suffisamment expérimenté. Il suffirait de l'appliquer telle qu'elle est écrite et qu'elle n'a jamais été appliquée. Il faudrait pour cela que, dans chaque camp, les partis renoncent à faire élire leur chef à la magistrature suprême, mais s'entendent pour présenter un homme " de consensus ", qui ne prétendrait pas à exercer le gouvernement mais à faire régner la " paix institutionnelle ". Nous changerions sans heurt la nature de notre monarchie républicaine. Les Français continueraient d'élire un monarque, mais dont la fonction serait comparable à celle de la reine du Royaume-Uni ou du roi d'Espagne, la seule légitime en démocratie.

Est-ce rêver ? Moins qu'on ne pourrait le penser. Dans chaque camp, il existe une multiplicité de candidats potentiels. Leurs dissensions menacent de les conduire à l'échec. Pourquoi ne pourraient-ils s'accorder sur le nom d'un candidat commun qui n'aurait pas l'ambition de gouverner. La conquête du pouvoir gouvernemental leur demeurerait ouverte par le moyen des élections législatives, le pouvoir étant retourné de l'Elysée à l'hôtel Matignon. Plus proche du pouvoir gouvernemental, l'Assemblée pourrait retrouver une vie qui l'abandonne.

Un président qui ne gouverne plus, voilà qui rend sans intérêt la réduction du mandat présidentiel, et l'organisation de primaires du reste bien aléatoires. S'il est souhaitable de ne point toucher à la Constitution, il serait bon d'abandonner le scrutin à deux tours et d'adopter le scrutin à un tour qui pousse aux coalitions, les maintient et, sans paradoxe, favorise les alternances. L'élection présidentielle a cristallisé l'électorat autour des forces modérées. Elle aura ainsi ouvert la voie à une démocratie raisonnable. »