

# LE DUALISME DE L'EXÉCUTIF DANS LE RÉGIME RÉPUBLICAIN EN FRANCE\*

Pierre-Henri Prélot\*\*

## < Inhalt >

- I. Les aléas du comparatisme
- II. La fonction du dualisme de l'exécutif
- III. Les conditions de viabilité du dualisme
- IV. L'évolution du dualisme sous la 5e République.
- V. Vers un parlementarisme moniste ?

C'est une décision de sagesse mêlée de folie de demander à un Français une expertise de droit constitutionnel. Les constitutions, nous autres Français savons mieux que personne au monde de quoi il s'agit, puisque nous en avons fabriqué et pratiqué une quinzaine depuis deux siècles. Comme dit un proverbe français c'est en forgeant qu'on devient forgeron, et donc c'est en fabriquant des constitutions qu'on apprend à les faire. Mais quant aux vertus que l'on est en droit d'attendre d'une Constitution, son aptitude à unir, à stabiliser l'existence d'une communauté humaine, à pacifier durablement les rapports politiques et sociaux, à légitimer les gouvernants aux yeux des gouvernés, à protéger les droits fondamentaux des individus, etc, je ne saurais trop vous inviter à la prudence en m'écoutant. Car les qualités d'une constitution résident moins dans la qualité de sa rédaction que dans le

\* 심사위원 : 박인수, 이정원, 서보건

투고일자 : 2009. 8. 31 심사일자 : 2009. 9. 14 게재확정일자 : 2009. 9. 25

\*\* 프랑스 Cergy-Pontoise 대학의 대학원장(전 부총장)

consensus qu'elle parvient à dégager au sein de la communauté à propos de la manière de commander. Et chez un peuple rebelle à l'autorité et au commandement comme la France il a toujours été très difficile de réaliser ce consensus.

## I. Les aléas du comparatisme

La Constitution française de 1958 prend sa source dans la pensée constitutionnelle du Général De Gaulle, elle-même nourrie des débats réformistes de l'entre-deux guerres, et influencée en partie par le modèle weimarien. Dans son discours de Bayeux du 16 juin 1946, destiné à servir de contrepoint aux orientations de l'Assemblée constituante alors réunie, le Général De Gaulle dessine les contours de la Constitution qu'il veut pour la France, et on voit apparaître très clairement ce que sera le régime de 1958, articulé autour d'une idée force, à savoir l'autorité de l'Etat : « Toute notre Histoire, c'est l'alternance des immenses douleurs d'un peuple dispersé et des fécondes grandeurs d'une nation libre groupée sous l'égide d'un Etat fort ». L'histoire de la France depuis que la France existe, c'est l'histoire de l'Etat français et c'est l'histoire de l'unité nationale en construction.

Dans ce même discours de Bayeux, De Gaulle rappelle un propos prêté au sage Solon, le grand législateur de la Grèce, auteur mythique de la première constitution athénienne vers 600 avant Jésus Christ : « Des Grecs, jadis, demandaient à Solon : "Quelle est la meilleure Constitution ?" Il répondait : "Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ?" ». Cette phrase illustre toute la difficulté du comparatisme. Elle nous apprend que tous les rapprochements faciles entre la France et la Corée doivent être appréciés avec prudence. La constitution écrite n'est jamais qu'une partie du droit constitutionnel, et raisonner sur des bases simplement formelles sans tenir compte de la pratique politique ni du contexte socio historique des pays en cause risque de conduire à beaucoup d'erreurs et de contresens.

Ces précautions une fois rappelées, force est de constater qu'il y a des similitudes entre les systèmes constitutionnels Français et Coréen. La principale réside bien entendu dans le dualisme de l'exécutif, qui est au point de départ de bien d'autres analogies. Un dualisme marqué par l'existence d'un Président chef de l'Etat élu par la nation, assisté par un Premier ministre qu'il désigne en accord avec la majorité parlementaire, et qui l'assiste dans la mise en œuvre de la politique nationale<sup>1)</sup> Mais si l'on jette le regard un peu plus en arrière, la ressemblance est encore plus frappante entre la constitution coréenne et la Constitution de la Seconde république du 4 novembre 1848. Les analogies sont en effet extrêmement nombreuses :

- une assemblée législative unique ;
- un président de la république politiquement irresponsable, et élu directement par le peuple pour une durée courte (5 ans contre 4) ;
- un mandat présidentiel (4 ans en France, 5 en Corée) plus long d'une année (3 ans en France, 4 en Corée) que celui des députés, et qui n'est pas immédiatement renouvelable ;
- des ministres désignés par le président et indépendants de la chambre, mais une séparation des pouvoirs ambiguë : bien que non responsables les ministres ont accès à l'assemblée, qui peut donc les contrôler.

Le texte de 1848 était une forme de mélange bâtard combinant la séparation des pouvoirs à l'américaine, sous l'influence notamment de

---

1) Article 86

(1) The Prime Minister shall be appointed by the President with the consent of the National Assembly.

(2) The Prime Minister shall assist the President and shall direct the Executive Ministries under order of the President.

Tocqueville<sup>2)</sup> et la tradition parlementaire telle qu'elle s'est progressivement acclimatée en France depuis 1814. A cet égard le cas Français a de quoi inquiéter, quand on sait que la seconde République a pris fin par un coup d'Etat débouchant sur le régime autoritaire du second Empire. La première raison du coup d'Etat, c'était la non rééligibilité immédiate du Président, qui voulait rester en place. Mais revenons au présent.

Pour raisonner de manière constructive, je veux dire en un sens tel que l'expérience française puisse présenter un intérêt dans le cadre coréen, il faut essayer de partir de postulats simples, et incontestables de part et d'autre.

## II. La fonction du dualisme de l'exécutif

Le premier de ces postulats, sur lesquels tous les politistes du monde s'accordent me semble-t-il, c'est qu'aujourd'hui **le pouvoir politique est un pouvoir de Gouvernement**. La démocratie dans les Etats modernes, et j'imagine que l'on raisonne de la même manière en Corée, se réalise à travers la désignation populaire de l'exécutif, bien plus encore qu'à travers l'élection démocratique du Parlement législateur. L'Etat moderne est dirigé par les exécutifs, et donc il faut que ces exécutifs soient démocratiques. La fonction démocratique du Parlement est une fonction de soutien et parfois aussi de contrôle de l'exécutif. Il est chargé de voter les lois dont l'exécutif a besoin, et il le fait généralement sans difficulté, car c'est de la réussite ou de l'échec de la politique qu'il soutien que dépend le résultat des prochaines élections.

Le second de ces postulats, c'est que les nations reposent sur un principe d'unité. Dans le cas français, l'unité est même une obsession depuis la Révolution, et elle est réaffirmée à l'article 1er de notre constitution : «La

2) Alexis de Tocqueville est élu à l'assemblée constituante de 1848, qui rédige la Constitution de la deuxième République.

France est une République **indivisible**». Le souci de l'unité peut se manifester également sous une forme programmatique, chez les nations qui souffrent de l'avoir perdue. Ce fut le cas de l'Allemagne, pendant une bonne quarantaine d'années, et c'est aujourd'hui encore le cas de la Corée, dont la Constitution proclame le principe de la **réunification pacifique du territoire historique**. L'unité d'une nation s'exprime à travers des symboles (drapeau, hymne...) et des institutions communes à tous<sup>3)</sup> Mais l'unité demande également à s'incarner dans une fonction symbolique et dans la personne qui exerce cette fonction. Traditionnellement c'était le roi qui incarnait l'unité de la Nation<sup>4)</sup> C'est le cas aujourd'hui encore en Angleterre. Mais souvent c'est un Président de la République qui, comme en France dans le régime républicain, ou en Allemagne depuis Weimar, ou en Corée du Sud, exerce cette fonction de représentation symbolique, au plan interne mais également du point de vue international.

Ces deux fonctions de gouvernement démocratique et de représentation symbolique de la nation, qui dans le passé se confondaient dans la personne du roi, sont aujourd'hui la plupart du temps dissociées. Les anglais sont attachés à la reine en tant que symbole d'unité, et au gouvernement en tant que force d'action. Mais ils ne veulent plus que la reine gouverne, et ils ne veulent pas que le Premier ministre porte la Couronne. Toute la difficulté de la question, lorsqu'on a coupé la tête au roi comme en France, ou lorsqu'il n'y a pas de roi comme en Corée, c'est de parvenir à justifier le titre de celui qui incarne le principe d'unité. Or dans une société démocratique, on n'a trouvé jusqu'ici que l'élection comme moyen de désigner celui qui doit représenter l'Etat et la Nation. Depuis 1848 en France, le Président de la République est élu soit par le peuple directement (1848, et depuis 1962), soit indirectement par les assemblées représentatives (1875-1940, 1946-1958) ou

3) L'idée d'unité autour des institutions est particulièrement forte aux Etats-Unis, elle l'est également en Allemagne. Elle s'exprime à l'heure actuelle à travers des concepts tels que celui de patriotisme constitutionnel.

4) On prête à Louis XVI le mot fameux : « *L'Etat, c'est moi* ».

par un collège électoral élargi composé de représentants élus (en 1958, environ 80000 personnes).

Mais on se trouve ici en présence d'une contradiction forte. En Angleterre en effet, la dissociation qui s'est opérée au sein de l'exécutif entre le roi et les ministres a rempli une fonction importante, qui était de faire coexister deux principes de légitimité contradictoires, l'un historique, la monarchie, en voie d'affaiblissement, et l'autre moderne, le vote démocratique. Mais lorsque c'est le même principe électif qui décide tout à la fois du choix des gouvernants et du choix de celui qui est appelé à incarner l'unité de la nation, la raison d'être d'un tel dualisme est tout sauf évidente. La logique démocratique suggère en effet la fusion des deux fonctions, dès lors que leur origine est la même. Les américains ont ainsi résolu la question très tôt dans le sens de l'unité de l'exécutif.

Les raisons que l'on peut avoir de maintenir le dualisme sont complexes, et on ne développera pas ce point car cela prendrait trop de temps. Il y a sans doute une forme de mimétisme à partir du schéma parlementaire anglais, dont la doctrine constitutionnelle classique a eu du mal à se défaire. Mais il y a surtout le fait que les gouvernements parlementaires ne représentent généralement qu'une moitié de la population, opposée à l'autre. Le clivage partisan, parfois conflictuel comme en France, ne permet pas à la minorité, qui représente pourtant près de la moitié du corps électoral, de se reconnaître dans ceux qui dirigent le pays.

### III. Les conditions de viabilité du dualisme

Quant à la manière d'organiser et de maintenir le dualisme à la tête de l'Etat, c'est une question extrêmement difficile. Tout d'abord, et c'est un point fondamental, **il est essentiel que ceux qui gouvernent bénéficient d'une légitimité démocratique forte.** Si l'on raisonne dans la logique du régime



parlementaire, cette légitimité démocratique vient de l'élection législative, qui permet de dégager une majorité de gouvernement. C'est globalement le cas en France, où la tradition républicaine est parlementaire. La difficulté dans le cas de la France réside dans le fait qu'à la différence de l'Allemagne ou de l'Angleterre l'élection législative n'est que très faiblement personnalisée. C'est-à-dire qu'au soir de l'élection on ne connaît pas nécessairement déjà le nom du futur premier ministre, puisque sa désignation relève du choix présidentiel qui reste à opérer. Mais le Président doit désigner un Premier ministre issu de la majorité nouvelle, et l'incertitude porte sur quelques noms.

Ensuite, il faut également que le gouvernement ait l'autorité et les moyens pour agir. Sur ce point la lettre de la Constitution de 1958 est assez claire : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » (article 20) ; « Le Premier ministre dirige l'action du gouvernement. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire ».

Mais ces deux conditions nécessaires ne sont pas nécessairement suffisantes. Car la cohérence du système dépend en réalité aussi du statut du chef de l'Etat, dont le rôle premier est d'incarner l'unité nationale. Comme on l'a dit, **il faut que son choix procède lui aussi du vote démocratique, mais sous une forme qui permette de le distinguer de ceux qui gouvernent au quotidien, et qui ne le mette pas en situation de diriger lui-même le pays.** La 3<sup>e</sup> République avait mis en place une formule qui correspondait parfaitement à la logique représentative de l'époque, à savoir que le Président était élu par les chambres, c'est-à-dire au suffrage indirect. Très vite dès 1879), le Président a renoncé à exercer les pouvoirs que lui octroyaient les lois constitutionnelles, et ce sont les chambres qui ont dominé la vie politique pendant une soixantaine d'années. La Constitution de la 4<sup>e</sup> République reprend la même procédure d'élection parlementaire du Président, et fait de la présidence de la République une magistrature d'influence, sans pouvoirs réels. Le problème de ces régimes venait moins du Président, qui

était politiquement faible, que des gouvernements, qui étaient faibles eux aussi car dominés par les chambres.

Le choix opéré en 1958, au moment de l'adoption de la nouvelle constitution, consistait à faire élire le Président de la République par un collège électoral élargi constitué d'environ 80000 grands électeurs, afin qu'il ne doive pas son élection aux seules chambres. Pour résumer les choses, on pouvait voir dans le texte de 1958 l'aménagement d'un régime de type parlementaire, dans lequel le gouvernement fixait et mettait en œuvre la politique nationale avec le soutien d'une majorité parlementaire. Le Président, symbole d'unité, veillait aux grands équilibres et à la continuité de l'Etat, sans gouverner directement.

La fonction présidentielle décrite à l'article 5 de la Constitution faisait (et fait encore) de celui-ci le gardien de la constitution<sup>5)</sup> l'arbitre chargé de veiller au fonctionnement régulier des pouvoirs publics, enfin le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. Ceux qui raisonnaient alors dans la logique parlementaire classique voyaient dans la fonction de Premier ministre la fonction politiquement la plus importante, et même certains à l'époque n'ont pas compris que De Gaulle devienne chef de l'Etat, car ils estimaient que son vrai rôle était de devenir Premier ministre, celui qui détermine et conduit (article 20) avec son gouvernement la politique nationale. Bien entendu ils se sont trompés, mais leur raisonnement n'était pas absurde. Ils voyaient en De Gaulle un chef de parti, un leader politique en charge de conduire ses partisans à la victoire aux élections législatives, et de diriger le pays avec le soutien de sa majorité parlementaire. La légitimité démocratique d'un Président élu par 80000 notables leur paraissait secondaire au regard de la désignation quasi directe

5) « *Le Président veille au respect de la constitution* ». Le Conseil constitutionnel est chargé pour l'essentiel de protéger le pouvoir réglementaire, c'est un « *canon dressé contre le Parlement* » (Esmein). Il est par ailleurs juge des élections nationales, et notamment des élections au Parlement.



du Premier ministre à travers l'élection législative.

#### IV. L'évolution du dualisme sous la 5e République.

En réalité le texte même de la Constitution contenait des dispositions qui contredisaient cette lecture parlementaire, et notamment les articles relatifs aux pouvoirs présidentiels, particulièrement avec la reconnaissance au Président de pouvoirs dispensés de contreseing<sup>6)</sup>. Il y avait dès le départ les clefs pour une autre lecture de la Constitution, qui faisait du Président non seulement le garant de l'unité nationale et de la continuité de l'Etat, mais en réalité le véritable chef du gouvernement.

En 1962, la Constitution a été révisée, pour faire élire le Président au suffrage universel direct. Victor Hugo au 19e siècle avait qualifié l'élection populaire du Président de « grosscrutin », l'élection parlementaire étant quant à elle le « petitscrutin ». Il faut comprendre qu'à partir du moment où le Président de la République devient l'élu direct de la nation toute entière, sa légitimité surpasse celle des parlementaires, qui ne sont jamais individuellement que les élus d'une petite circonscription. Elle surpasse également celle du Premier ministre, dont la légitimité populaire est indirecte, à travers l'élection d'une majorité à l'assemblée nationale. Dans cette logique nouvelle, où le Président concentre le vote de millions d'électeurs, la nomination du Premier ministre devient le choix du Président lui-même, en application de l'article 8 de la Constitution qui fait de cette nomination un pouvoir propre présidentiel. Autrement dit la légitimité pour gouverner procède désormais intégralement du Président.

Ce régime dans lequel le Président devient le chef de l'exécutif, et où la fonction du Premier ministre est d'exécuter la volonté présidentielle, c'est ce

6) On mentionnera également le fait que le Président se voyait doter de pouvoirs de gouvernement, tels que le pouvoir de prendre des décrets, ou encore un important pouvoir de nomination.

qu'on appelle en France le présidentielisme. Ce présidentielisme suppose une condition, à savoir que les électeurs soient cohérents, et désignent une majorité à l'assemblée nationale en accord avec le Président de la République. C'est ce qu'on appelle en France le **fait majoritaire**. A partir de là, tous s'ordonne autour de la volonté présidentielle, la majorité parlementaire et le gouvernement deviennent les soutiens de son action. C'est cette situation que la France a connue de 1962 à 1986, au profit de présidents de droite jusqu'en 1981, avec François Mitterrand de 1981 à 1986. A partir de 1986, le vote des électeurs s'est ordonné autrement. Les Français se sont mis à pratiquer l'alternance systématique, et chaque élection présidentielle ou législative inversait l'ordre de la précédente. La France a connu entre 1986 et 2002 3 cohabitations, c'est-à-dire que qu'il y avait un Président de gauche et un gouvernement de droite (1986-1988 et 1993-1995) ou inversement un président de droite et un gouvernement de gauche (1997-2002). La différence de durée entre le mandat présidentiel et le mandat parlementaire est alors apparue comme gravement préjudiciable, et le quinquennat présidentiel a été voté (à partir de 2002). En même temps les élections présidentielles et législatives ont été regroupées, l'élection législative suivant immédiatement l'élection présidentielle<sup>7)</sup>.

Cette réforme des échéances a eu deux conséquences importantes : la première, c'est que le regroupement des élections présidentielle et législative introduit de la cohérence. Les français ne changent pas d'avis en un mois, ils envoient au Parlement une majorité en cohérence avec le Président qu'ils viennent d'élire. Il y a donc un rétablissement à peu près assuré du fait majoritaire. La seconde, c'est que désormais plus personne ne conteste le fait que le Président de la République soit devenu le chef de l'exécutif à part entière, et qu'il concentre en sa personne l'essentiel des pouvoirs de l'Etat. **Autrement dit c'est de lui que dépend en définitive le maintien ou non d'un certain dualisme au sein de l'exécutif.** Soit il se tient en retrait de

7) Nicolas Sarkozy a été élu en mai 2007 et l'assemblée nationale en juin.

l'action politique, et alors la direction de la politique nationale revient au gouvernement, conformément à la lettre de la Constitution. C'est ce qui s'est passé entre 2002 et 2007. Jacques Chirac, élu par près de 84% des voix face à Jean-Marie Le Pen, est resté très en retrait, laissant ses premiers ministres Raffarin puis De Villepin réformer les retraites ou conduire des politiques pour l'emploi. La seule grande décision qu'ait de Chirac, celle d'organiser un référendum sur la constitution européenne, a été un échec. Soit il fait comme Sarkozy, et le dualisme tend à disparaître.

## V. Vers un parlementarisme moniste ?

Depuis l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 la situation est à peu près complètement inversée par rapport à la présidence de Jacques Chirac. Ce qui caractérise la nouvelle présidence, c'est que Nicolas Sarkozy tend à devenir un chef de gouvernement à la mode anglaise, à savoir qu'il a été élu sur la base d'un programme de gouvernement très concret, et qu'il le met en œuvre avec le soutien de la majorité parlementaire élue en même temps que lui, et dont il est resté quasi officiellement le chef. Jusqu'ici les Présidents coupaient (officiellement) les liens avec leur parti d'origine, au contraire Sarkozy les maintient ostensiblement.

Les français parlent d'hyper-présidence, mais je crois que l'expression n'est pas exacte. Car en réalité Nicolas Sarkozy a cessé d'être le président républicain de tous les Français. Il est le chef de la majorité parlementaire, le nouveau Premier ministre de la France. C'est un constat qui n'est pas en soi critiquable, et la situation n'a rien d'illégal ou d'illégitime, puisque Sarkozy a été élu démocratiquement. Mais ce que cela signifie, c'est que les Français n'ont plus personne désormais pour incarner l'unité nationale. Je prends un exemple simple. D'après l'article 64 de la Constitution, le Président est garant de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Or Nicolas Sarkozy a de vieux contentieux avec les juges et dès qu'il en a l'occasion il leur règle leur

compte publiquement. C'est une critique que l'on peut admettre chez un chef de gouvernement, mais qui est proprement inacceptable de la part d'un Président chargé de veiller au respect de la séparation des pouvoirs. Il faudrait un président pour taper sur les doigts du Premier ministre Sarkozy. Le problème c'est qu'il n'y a plus de Président.

dépend très largement du processus de désignation de chacune des branches de l'exécutif. Ce que semble démontrer l'expérience française, c'est que dans un système où le Président est l'élu de la nation toute entière, le dualisme finit un jour ou l'autre par se fausser et même par disparaître. C'est au mieux une façade qui sert à masquer l'emprise très forte du Président sur la vie politique afin de protéger sa fonction. En conclusion très générale à ce propos très général, il me semble que la viabilité d'un exécutif dualiste, hormis le cas où comme en Angleterre les deux branches de l'exécutif procèdent de deux sources bien distinctes (tradition monarchique, démocratie), dépend très largement du processus de désignation de chacune des branches de l'exécutif. Ce que semble démontrer l'expérience française, c'est que dans un système où le Président est l'élu de la nation toute entière, le dualisme finit un jour ou l'autre par se fausser et même par disparaître. C'est au mieux une façade qui sert à masquer l'emprise très forte du Président sur la vie politique afin de protéger sa fonction. Seules des circonstances ponctuelles<sup>8)</sup> ou bien la volonté des électeurs (cohabitation) peuvent maintenir ponctuellement un tel dualisme. Les sauvegardes constitutionnelles, je veux dire l'attribution à chacun de compétences bien distinctes, sont à elles seules insuffisantes, car la pratique déborde très vite le texte ce que montre l'expérience de la 5e République. La présidence primo ministérielle de Nicolas Sarkozy est l'aboutissement d'un processus entamé en réalité dès 1962, et dont le point ultime est l'absorption complète de la fonction primo ministérielle dans celle du Président.

8) Par exemple, la maladie du Président, ou les circonstances de son élection comme en 2002.

Autrement dit je ne crois pas à la possibilité de greffer un régime primo ministériel dans un système où le Président procède déjà de l'élection populaire. Soit il faut comme en Allemagne couper les ailes au Président, en faisant de lui l'élu des députés. Mais c'est très difficile de revenir en arrière, car les peuples sont attachés à l'élection du Président. Soit il faut accepter que le Président gouverne, et fixer en ce cas les conditions de sa responsabilité politique. C'est un travail qui reste à faire en France.

## bibliography

In soo PARK, La monarchie Républicaine accentuée, thèse en droit, Université de Paris II, 1987.

Pierre Avril, La Ve République. Histoire politique et constitutionnelle, 2<sup>e</sup>éd., PUF, 1994.

Pierre Avril, Gérard Conac, La constitution de la République française, Montchrestien, 5<sup>e</sup>éd., 2005.

Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, Le travail parlementaire sous la Ve République, coll. Clefs, Montchrestien, 4<sup>e</sup>édition, 2004.

Guy Carcassonne, La constitution, coll. Points Essais, Le Seuil, nouvelle édition, 2007.

Dominique Chagnollaude, Jean-Louis Quermonne, Le gouvernement de la France sous la Ve République, Dalloz, 2001 ; La Ve République, quatre tomes : I - Le régime politique ; II - Le pouvoir exécutif et l'administration ; III - Le pouvoir législatif et la ststème de partis ; IV - L'Etat de droit et la justice, coll. Champs, Flammarion, 2000.

Jean-Jacques Chevallier, Guy Carcassonne, Olivier Duhamel, Histoire de la Ve République, 1958-2007, Dalloz, 2007.

Comité consultatif pour la révision de la constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, Propositions pour une révision de la Constitution, 15 février 1993, La Documentation française, 1993.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le



rééquilibrage des institutions de la Ve République, présidé par Edouard Balladur, Une Ve République plus démocratique, Fayard-La Documentation française, 2003.

Commision de réflexion sur le statut pénal du Président de la République présidée par le professeur Pierre Avril, Le statut pénal du Président de la République, La Documentation française, 2003.

François Luchaire, Gérard Conac, Xavier Prétot, La Constitutions de la République française, Economica, 3<sup>e</sup>édition,2008.

Jean Massot, Alternance et cohabitation sous la Ve République, coll. Les études, La Documentation française, 1997; Chef de l'Etatet chef du Gouvernement. Dyarchie et hiérarchie, coll ; Les études, La Documentation française, 1993, nouvelle édition 2008.

Didier Maus, Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République, coll. Retour aux textes, La Documentation française, 1998.

Pierre-Henri Prétot, Religion (Liberté de), Dictionnaire des droits fondamentaux (sous la direction de Dominiaue Chagnollaud), Guillaume Drago, Dalloz, 2006.

Michel Verpeaux, Maryvonne Bonnard(dir.), Le Conseil constitutionnel, coll. Les études, La Documentation française, 2007.

Pascal Jan (sous la direction de), La Constitution de la Ve République, La Documentation française, 2008.

Jean Massot, Chef de l'Etatet chef du Gouvernement, La Documentation française, 2008.

## [국문초록]

## 프랑스 공화국 이원정부제도

1958년 프랑스 헌법의 근원은 1차, 2차 세계대전 사이 개혁과 논의를 통해 형성되고 바이마르 헌법 모델에 영향을 받은 드골 장군의 헌법적 사고이다. 드골 장군은 당시 소집된 제헌 의회에 대응하여 마련한 1946년 6월 16일 바이외 연설에서 프랑스를 위하여 자신이 바라는 헌법의 윤곽을 제시하였다.

행정부의 이원성이란 국민이 선출한 국가수반인 대통령이 있고, 대통령이 의회 다수당과 합의하여 임명한 국무총리가 대통령을 보좌하며 국가정책 수행을 돕는 구조를 말한다.

행정부 이원성 기능을 위한 첫 번째 가정은 오늘날 정권은 정부의 권력이라는 점이다. 근대 국가에서 민주주의는 입법부의 구성원을 선출하기 위한 민주적인 선거보다 국민이 행정부를 임명함을 선거로 할 때 더욱 확고하게 이루어진다. 두 번째 가정은 국가란 단일성 원리에 기초를 두고 있다는 점이다. 한 국가의 단일성은 여러 상징물(국기, 국가 등)과 모두에게 공통된 체제를 통해 표출된다. 그러나 단일성은 또한 상징적인 지위와 그 직무를 수행하는 인물을 통해 구현되고자 한다.

이원성이 지속되기 위한 조건으로서 국가 수뇌부의 이원성을 조직하고 유지하는 방법은 대단히 어려운 사안이다. 우선 통치권력이 강력한 민주적 정당성을 인정받는 것이 중요하고도 기본적인 조건이라 하겠다.

제5공화정 체제에서 이원성은 대통령의 보통 직접선거와 임기 5년제로 진화하였다. 1962년 헌법개정에 의하여 대통령을 보통, 직접선거로 선출하게 되었다. 19세기 빅토르 위고는 대통령 선거를 <대선거>로, 국회의원선거를 <소선거>로 평한 바 있다. 대통령의 민주적 정당성은 국회 다수당에서 선출되어 간접적일 수밖에 없는 국무총리의 정당성도 능가한다. 유권자 수백만 명의 지지를 받은

대통령이라는 새로운 논리로 생각하면 국무총리 임명은 대통령 고유의 선택이자 헌법 제8조에 준하여 대통령 고유의 권한이 된다. 다시 말해 통솔하기 위한 적법성은 이제 전적으로 대통령에게서 비롯되는 것이다.

프랑스에서는 1962년부터 1986년까지, 1981년까지는 우파가 1981년에서 1986년까지는 프랑수아 미테랑이 대통령직에 오르며 이러한 상황이 지속되었다. 1986년부터 유권자 표심은 다른 양상을 띠게 된다. 프랑스인들이 예외 없는 정권 교체를 행사하여 대선 혹은 총선이 있을 때마다 이전 정권과 다른 정권이 들어섰다. 프랑스는 1986년부터 2002년까지 3번의 좌우동거정부, 즉 좌파 대통령과 우파 정부(1986년-1988년, 1993년-1995년), 우파 대통령과 좌파 정부(1997년-2002년)를 경험하게 된다.

대통령 임기와 국회의원 임기간의 격차가 심각한 위협을 초래한다는 점이 드러나 대통령 5년제 개헌이 이루어졌다(2002년부터 시행). 또한 대선과 총선을 재편성하여 대선 직후 총선이 이루어지도록 하였다.

결론적으로 직접선거로 대통령을 선출하는 체제에 국무총리 제도를 접목할 수 있다고 생각하지 않는다. 이를 가능하게 하려면 독일처럼 대통령을 의원 중에서 선출하여 무력화시켜야 한다. 그러나 국민이 대통령 직접선거를 고집하는 상황에서 다시 역행하기란 대단히 어렵다. 아니면 대통령이 통솔한다는 사실을 받아들이고 그의 정치적 책임 조건을 명시할 수도 있을 것이다.