

FRANÇOIS LUCHAIRE

RÉFORMER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LA COHABITATION ?

C'EST INUTILE

POUR BEAUCOUP D'ESPRITS les questions de la cohabitation et de la durée du mandat présidentiel sont liées, car ils espèrent que le quinquennat réduira la possibilité de cohabitation. Or, si ce lien constitue l'une des justifications – et peut-être la principale – du quinquennat, cela suppose que la cohabitation par elle-même est condamnable. Tel est bien le sentiment très clairement exprimé par le président Jean Massot dans sa contribution aux *Mélanges Philippe Ardant* sous le titre : « La V^e République est-elle soluble dans la cohabitation ? » 119

Nous nous proposons au contraire de souligner les avantages de la cohabitation, de répondre aux griefs qui lui sont adressés en souhaitant cependant que nos règles constitutionnelles soient complétées par la règle de non-renouvellement du mandat de sept ans confié au président de la République.

POUR LA COHABITATION

La cohabitation est parfaitement acceptée par le peuple français. Des sondages le prouvent et notamment le parallélisme des cotes – favorables – de popularité du chef de l'État et du chef de gouvernement.

On objectera la versatilité de l'opinion publique et la difficulté de fonder un régime politique sur l'opinion d'un jour ; on répondra qu'il est encore plus difficile de fonder un régime politique contrairement à l'opinion d'un jour. Contentons-nous de constater que l'opinion est favorable à la cohabitation. Si elle est en partie favorable au quinquennat, ce n'est pas pour mettre fin à la cohabitation, mais tout simplement pour avoir plus souvent l'occasion de choisir le chef.

Pour quels motifs cette acceptation de la cohabitation ? Les raisons

d'actualité sont nombreuses. Dans le domaine des relations internationales, la France parle d'une seule voix. Elle est alors beaucoup plus écoutée et surtout crue parce qu'elle émane des deux grands courants politiques – gauche, droite – qui pour l'essentiel se partagent la vie politique. La guerre du Kosovo est exemplaire. Le même consensus se serait-il établi aussi largement pour admettre la participation française aux bombardements si la direction des affaires extérieures et militaires était revenue soit à la seule gauche, soit à la seule droite ? Le poids de la France au niveau européen s'agrandit lorsque ses partenaires n'ont pas à craindre qu'un renversement de majorité conduise notre pays à ne plus respecter la parole donnée par un parti lorsque celui-ci ne participe plus au pouvoir.

120 Une récente étude a recensé les immixtions passées de l'exécutif dans les affaires judiciaires et cela pour des raisons d'affinités politiques ou même de camaraderie. En période de cohabitation, de telles interventions du président de la République ou du Premier ministre ne seraient pas possibles sans l'accord – au moins tacite – de l'autre.

Dans le domaine de la politique intérieure, la concentration des pouvoirs au profit d'une même fraction de la classe politique est nécessairement dangereuse. Il en est ainsi que cette fraction soit de droite ou de gauche. Le danger est peut-être plus fort lorsqu'il s'agit de la droite car celle-ci peut compter sur le Sénat ; elle peut donc plus facilement réviser la Constitution tandis que la gauche peut craindre, sur ce point, le veto de la Chambre haute.

Pour de nombreuses décisions, l'accord du président de la République et du Premier ministre est constitutionnellement nécessaire. Il est bon qu'ils ne soient pas du même bord. C'est le cas pour la nomination et la révocation des hauts fonctionnaires (article 13 de la Constitution). Que le président de la République n'accepte le remplacement d'un ambassadeur qui n'a pas démerité que s'il n'est pas complètement laissé sur le sable, voilà qui est une garantie heureuse. Que le président de la République et le Premier ministre se partagent les nominations des « personnalités qualifiées » au Conseil économique et social, pourquoi le regretter ? L'accord exigé évite ainsi que les nominations soient nécessairement faites au profit du même côté de la vie politique. Cette même réflexion sur la nécessité d'agir ensemble d'un commun accord doit être faite à propos de la nomination et de la révocation des ministres, de la convocation et de la fixation de l'ordre du jour d'une session extraordinaire du Parlement, de la révision de la Constitution, etc.

Certes, tout cela implique des négociations et donc du temps ; mais ce dernier n'est pas perdu dans la mesure où la décision en ressort améliorée parce que plus équilibrée.

Cette action en commun ne conduit-elle pas à l'immobilisme ? Montesquieu avait parfaitement répondu à une question de cette nature lorsque, à propos de la séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire, il avait écrit : « Ces trois puissances devraient former un repos ou une inaction ; mais, comme par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert. » Pour le baron de la Brède et l'article 16 de la *Déclaration* de 1789, la séparation des pouvoirs est la garantie de la liberté. Aujourd'hui, il est difficile d'en dire autant lorsque le législatif et l'exécutif sont de même bord. Par contre, le partage du pouvoir entre les deux chefs de l'exécutif est une autre forme de garantie. Il n'est pas bon que tout le pouvoir soit du même côté du monde politique.

121

Que reproche-t-on à la cohabitation ? Le principal grief est d'altérer sensiblement les institutions de la V^e République. Si l'on entend par là la conception que le général de Gaulle avait de nos institutions, le grief est fondé. Il est évident que jamais le plus grand résistant de France n'aurait accepté une situation de cohabitation. Mais sa conception est-elle imposée par la Constitution ? Certains diront qu'elle en est une déviation. Sans aller jusque-là, rappelons deux articles de la Constitution :

– d'abord l'article 20 : « Le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation » ;

– ensuite l'article 5 : « Le président de la République [...] assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. »

Sur le partage des pouvoirs entre le président de la République et le Premier ministre, les auteurs de la Constitution ont été très nets. Le compte rendu de la deuxième réunion constitutionnelle tenue à Matignon le 23 juin 1958 le montre bien. En voici quelques extraits :

M. Guy Mollet estime que le président de la République doit être vraiment un arbitre et non pas le chef de l'exécutif.

M. Pflimlin pense que le président de la République doit disposer de pouvoirs très larges en périodes exceptionnelles, mais qu'il ne peut en être de même en temps ordinaire.

Le général de Gaulle est d'accord sur ce point. Le président de la République est un arbitre...

M. Cassin est d'accord sur les très larges pouvoirs du président de la République, mais seulement en période exceptionnelle.

Certes, le général de Gaulle et certains de ses successeurs ont concentré entre leurs mains, en temps normal comme dans les circonstances exceptionnelles, beaucoup plus de pouvoirs et notamment la détermination et la conduite de la politique de la nation. Ils l'ont fait avec l'accord plus ou moins forcé du Premier ministre à l'exception de Jacques Chirac pendant le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Cela est vrai ; mais qu'en période de cohabitation on en revienne à une application littérale de la Constitution, il n'y a pas de quoi en faire un crime de lèse-Constitution !

122 Les adversaires de la cohabitation lui reprochent de ruiner l'unité du pouvoir exécutif en supprimant toute hiérarchie entre le président de la République et le Premier ministre. On répondra que cette unité n'a pas que des avantages et qu'en période de cohabitation les rapports entre les deux premiers personnages de l'État ont été corrects. Au contraire, dans les autres périodes, ils ont été fort mauvais. Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas ne s'entendaient pas. Jacques Chirac a abandonné ses fonctions de Premier ministre après avoir longtemps mal supporté les interventions du président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, dans les affaires du pays ; les rapports entre François Mitterrand et Michel Rocard ont été plus que mauvais. Le deuxième a fait remarquer le manque de transparence du régime : le Premier ministre ne choisissait pas librement les ministres ; les Français ne savaient pas si les grandes décisions étaient prises à l'Élysée ou à Matignon. Avec la cohabitation on sait qui décide et cela va dans le sens de la démocratie.

Lorsque le président Jean Massot constate très justement qu'avec la cohabitation le président de la République perd son droit (je dirais plutôt son pouvoir) d'exécution pour le remplacer par un pouvoir de négociation, je ne vois pas où est le mal dans un pays qui place la concertation au premier rang de l'art politique !

Le président Jean Massot constate aussi qu'en toute circonstance le président de la République conserve ses prérogatives de « garant » de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et de l'indépendance de l'autorité judiciaire. Il est aussi maître du calendrier politique en décidant d'un référendum, de la dissolution de l'Assemblée nationale et de sa propre démission. Cela est vrai car c'est l'application de la Constitution. Mais si le chef de l'État n'exerce pas certaines de ses prérogatives en période de cohabitation comme en toute autre période, c'est seulement en raison des circonstances politiques du moment.

Qu'il ne soit plus le leader de la majorité, faut-il le regretter ? Certainement pas. Comment le président de la République, qui d'après la Constitution est un arbitre, devrait-il nécessairement se transformer en leader de l'opposition en période de cohabitation et de la majorité en toute autre période ? Que, pour reprendre les expressions utilisées par le président Jean Massot, l'arbitre puisse devenir le capitaine on peut en discuter ; mais qu'il puisse commander les bâtiments qui attaquent le vaisseau gouvernemental, voilà qui n'est pas admissible et est d'ailleurs impossible lorsque le président de la République et le Premier ministre décident d'un commun accord.

Le principal grief adressé à la cohabitation se trouve dans le fait qu'elle fragilise la situation du président de la République pourtant élu par le peuple français. Mais l'Assemblée nationale, de laquelle le gouvernement découle, est aussi élue par le suffrage universel. La cohabitation, quand elle se produit, a été voulue par le peuple. Celui-ci a voté un jour pour une certaine majorité présidentielle et un autre jour pour une majorité parlementaire opposée à la précédente. Dans ce cas, refuser la cohabitation, c'est aller à l'encontre de la volonté populaire.

123

Enfin, faut-il regretter les phrases plus ou moins assassines – d'ailleurs assez rares – que le président de la République prononce à l'encontre de la politique gouvernementale ? Je ne le pense pas, car cette fonction tribunicienne me semble parfaitement admissible à condition de ne pas s'exercer trop systématiquement. En effet, ces petites phrases correspondent aux sentiments d'une partie de l'opinion. Il n'y a donc pas à se plaindre si ces sentiments bénéficient de la publicité médiatique que leur donne le chef de l'État. Cela facilite un débat public, à condition naturellement que le gouvernement veuille répondre, et cela n'a ainsi rien de contraire à la démocratie.

Par contre, les attitudes du chef de l'État et du chef de gouvernement peuvent se révéler contraires à l'intérêt du pays lorsqu'ils envisagent tous les deux de se présenter, l'un contre l'autre, à la prochaine élection présidentielle. Mais c'est alors la durée et le renouvellement du mandat présidentiel qui se trouvent en cause, beaucoup plus que la cohabitation.

POUR UN SEPTENNAT NON RENOUVELABLE

Deux idées me paraissent dominer le débat sur la durée du mandat présidentiel : le quinquennat n'arrange rien et complique tout ; le septennat non renouvelable arrange beaucoup.

Le quinquennat

124 Vouloir le quinquennat pour éviter la cohabitation, c'est condamner, on l'a vu, l'une des formes d'expression du peuple français. D'ailleurs, rien ne garantit que le quinquennat mette fin à la cohabitation ; le président Jean Massot a fait une excellente analyse de cette situation dans *Alternance et Cohabitation dans la V^e République*¹. La similitude des deux majorités – présidentielle et législative – s'est réalisée en 1981 et 1988 puisque l'élection législative a eu lieu quelques semaines après l'élection présidentielle ; les organiser le même jour réduirait l'influence de l'élection du président sur celle des députés. D'ailleurs, le « succès » actuel et la popularité de la cohabitation pourraient inciter les électeurs à la maintenir en élisant un président de la République d'un bord et une majorité parlementaire d'un bord opposé.

De plus, rien ne garantit la simultanéité ou, tout au moins, la proximité des deux élections. Certes, elle peut être prévue pour l'année 2002 soit en raccourcissant de quelques mois le mandat présidentiel (ce qui suppose une loi constitutionnelle), soit en allongeant de quelques semaines le mandat des députés (ce qui suppose une loi organique). Mais cette simultanéité peut disparaître par la suite ; bien des événements peuvent se produire : décès ou démission du président de la République, éclatement de la majorité à l'Assemblée nationale suivie d'une dissolution, etc. Or, s'il n'y a pas simultanéité, la France se trouvera en situation permanente de campagne électorale nationale, ce qui empêche toute continuité de la politique française, sauf, il est vrai, en cas de cohabitation ; mais ce n'est pas ce qu'attendent les partisans du quinquennat.

Mais si la simultanéité des élections supprimait la cohabitation grâce au quinquennat, ce dernier modifierait sensiblement la vie politique et même nos institutions. Le chef de l'État deviendrait le leader de la majorité et cela pour toute la durée d'un quinquennat commun au députés comme à lui-même. Que deviendrait alors le Premier ministre ? Un chef d'état-major, un porte-parole devant les assemblées parlementaires. Il est bien évident qu'il ne serait plus question pour lui de diriger l'action du gouvernement (article 21 de la Constitution) qui détermine et conduit la politique de la nation (article 20). Le président de la

1. Paris, La Documentation française, 1977, p. 144.

République serait le capitaine et non plus l'arbitre. Il ne serait plus au-dessus des partis parce qu'il serait le chef de l'un d'entre eux.

Des partisans du quinquennat se défendent de vouloir instaurer un régime présidentiel, du moins certains d'entre eux car ce n'est pas le cas de l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. Mais que deviendrait la responsabilité du Premier ministre devant l'Assemblée nationale dont la majorité a pour chef le président de la République, politiquement irresponsable (article 68) ? Le moins que l'on puisse dire est que le quinquennat ouvre la porte à l'aventure.

Le non-renouvellement du mandat présidentiel

La cohabitation comporte un aspect regrettable : c'est la concurrence entre le chef de l'État et le chef du gouvernement s'ils décident tous deux d'être candidats à l'élection présidentielle. Il est choquant de voir et d'entendre les deux plus hauts personnages de l'État s'opposer publiquement et parfois même se traiter mutuellement de menteur. L'effet sur les Français et le reste du monde est détestable. De plus, la perspective de sa réélection donne au chef de l'État un objectif qui n'est pas nécessairement dans l'intérêt du pays. Même s'il n'a pas l'intention de se représenter, beaucoup ne le croiront pas et l'accuseront d'agir en fonction de son intérêt personnel, c'est-à-dire de sa réélection. La Constitution lui donne un rôle d'arbitre. Comment pourrait-il le remplir impartialement s'il pense d'abord à sa réélection ?

125

C'est alors que la cohabitation deviendrait le régime du malheur si le président de la République et le Premier ministre avaient chacun pour objectif l'affaiblissement de l'autre. Plus on se rapprochera de la période électorale et plus grand sera le risque.

Le seul remède à cette situation se trouve dans une réforme constitutionnelle affirmant que le mandat présidentiel n'est pas immédiatement renouvelable. Le président de la République y gagnera une grande liberté d'esprit et de mouvement. Personne ne pourra l'accuser d'agir en fonction d'un intérêt électoral désormais inexistant. C'est alors que, conformément à la Constitution, il apparaîtra véritablement comme un arbitre.

On reproche à cette solution de limiter le droit souverain du peuple français de choisir le président de la République en lui interdisant de voter pour un homme qui aura pourtant parfaitement rempli la fonction présidentielle pendant son septennat.

On répondra d'abord qu'un septennat bien réussi n'est pas une garantie pour un septennat suivant. Quant à la limitation du choix du

peuple, il y en a bien des exemples. Il n'est même pas nécessaire d'invoquer les États-Unis qui n'admettent que deux mandats (de quatre ans) consécutifs. Notre droit multiplie les cas d'inéligibilité au Parlement pour des personnes qui n'ont pas démérité ; ou ne veut pas qu'un recuteur profite de sa fonction pour se faire élire député ou sénateur dans son académie (article 2.0 132 du Code électoral). N'y a-t-il pas autant – et même plus – de risques de pression lorsqu'on permet au président de la République d'être candidat à sa propre succession ? Enfin, la durée de sept ans est celle qui convient le mieux à la fonction arbitrale du chef de l'État. Elle affirme sa stabilité et le place plus nettement au-dessus des partis que s'il était élu pour la même durée que les députés. La durée du mandat présidentiel est le seul point sur lequel un consensus n'a pu se dégager entre les membres de la commission présidée par Georges Vedel qui, au début de 1995, a donné son avis sur les modifications souhaitables de la Constitution. Mais j'ai personnellement regretté que la question du renouvellement ou du non-renouvellement ait été posée indépendamment de la durée du mandat. Si au lieu d'opposer septennat et quinquennat on avait opposé septennat non renouvelable à quinquennat renouvelable, le choix aurait été plus clair.

CONCLUSIONS

Cette querelle entre partisans et adversaires du quinquennat est la traduction d'une opposition entre deux conceptions du régime. Pour les uns, l'État a besoin d'un pouvoir fort qui ne peut être qu'entre les mains du président de la République. Il lui faut un chef ; la démocratie exige que ce chef soit élu directement par le peuple et que celui-ci puisse se prononcer à des intervalles pas trop éloignés. Le président de la République doit être un capitaine.

Les autres redoutent un pouvoir trop fort dans les mains d'un homme. Ils préfèrent le pouvoir qui se partage. D'une part, cela permet de tenir compte de la diversité des opinions des citoyens ; à cet égard, cette conception rejoint les préoccupations démocratiques en provoquant un certain consensus. D'autre part, en période normale, un chef d'État arbitre, un chef du gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation, c'est la garantie du régime parlementaire. Entre ces deux conceptions, c'est au peuple de choisir. Il le fait aujourd'hui soit en désignant la même majorité pour la présidence de la République et l'Assemblée nationale, soit en choisissant successivement, pendant le même septennat, l'une puis l'autre des deux majorités.

La Constitution permet ce choix. Son grand avantage se trouve dans sa souplesse qui permet à nos institutions de s'adapter, sans crise, à des situations politiques différentes. Mais le choix du peuple serait beaucoup plus clair si le septennat présidentiel n'était pas renouvelable.

R É S U M É

La cohabitation ne mérite pas les critiques qu'on lui adresse. Elle correspond à une interprétation littérale de la Constitution ainsi qu'à la volonté du peuple. Elle évite une concentration des pouvoirs du même côté politique, elle donne plus de poids à la parole de la France exprimée d'un commun accord par le chef de l'État et le chef du gouvernement. Les rapports entre ceux-ci sont clairs et transparents. Au contraire ont été mauvais les rapports entre Georges Pompidou et Jacques Chaban-Delmas, entre Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac, entre François Mitterrand et Michel Rocard. Le seul inconvénient est l'opposition possible entre le président de la République et le Premier ministre s'ils sont tous deux candidats à une prochaine élection présidentielle. Le remède n'est pas dans le quinquennat, mais dans le non-renouvellement du mandat présidentiel. Ce non-renouvellement du mandat de sept ans permet au président de la République d'exercer en toute liberté la fonction d'arbitre que lui confère la Constitution.