#### JEAN MASSOT

### RÉFORMER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LA COHABITATION ?

#### C'EST NÉCESSAIRE ET POSSIBLE

OUR AVOIR, IL Y A PLUS DE VINGT ANS, émis l'hypothèse politiquement incorrecte qu'en 1967 le général de Gaulle aurait pu accepter la cohabitation 1, puis, dix ans après, tenté d'expliquer comment la première cohabitation pouvait aller jusqu'à son terme de 1988², sommes-nous qualifié aujourd'hui pour défendre la thèse selon laquelle s'impose une réforme constitutionnelle permettant d'éviter une telle configuration ? Nous le ferons, en tout cas, sans avoir le sentiment de nous renier, tant la situation actuelle de cohabitation quinquennale nous paraît aussi inévitable, dans l'état de nos règles constitutionnelles, que dangereuse pour l'avenir même de notre régime politique.

# POURQUOI LA COHABITATION EST AUJOURD'HUI INÉVITABLE ET POPULAIRE

Si l'on exclut les systèmes électoraux déformants qui existent notamment dans les pays fédéraux comme les États-Unis et qui permettent à un président d'obtenir son élection ou à un parti d'obtenir la majorité absolue des sièges au Parlement tout en représentant moins d'électeurs que le camp adverse, la situation dans laquelle un président élu au suffrage universel a, en face de lui, une majorité parlementaire de tendance politique opposée résulte généralement d'un décalage dans le temps entre l'élection de l'un et de l'autre. Cela n'a rien d'exceptionnel, même dans

<sup>1.</sup> La Présidence de la République en France, Paris, La Documentation française, 1977, p. 210.

<sup>2.</sup> La Présidence de la République en France, Paris, La Documentation française, 1986, et L'Arbitre et le Capitaine, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1987.

les pays où existe un gouvernement responsable devant le Parlement et où, à la différence des États-Unis, il en résulte une situation de cohabitation : il suffit que la durée des mandats présidentiel et parlementaire soit différente (cinq ans et quatre ans en Pologne et au Portugal, six ans et quatre ans en Autriche et en Finlande, sept ans et une durée aléatoire en Irlande). Il y a d'ailleurs longtemps que, dans ces pays, ces situations de cohabitation ont fait du Premier ministre le vrai chef de l'exécutif. Même si, en France, les scrutins présidentiel et parlementaire simultanés ont toujours donné des résultats convergents, la discordance des mandats présidentiel de sept ans et parlementaire de cinq ans devait conduire un jour à une cohabitation dont la durée pourrait égaler celle d'une législature si le président décidait de rester à son poste.

Selon toutes les études d'opinion publique<sup>3</sup>, une fois passée la première expérience dont le caractère conflictuel avait inquiété les Français, la cohabitation des périodes 1993-1995, puis 1997-2002 (?), est jugée positive avec une constance qui va se confirmant et le pourcentage des deux tiers, qui avait été exceptionnellement atteint en 1998 au moment de la Coupe du Monde tend à devenir habituel au printemps 1999. Quelles peuvent être les raisons de cette extraordinaire popularité ?

Écartons la tentation de l'attribuer précisément au seul caractère inévitable de la configuration. Certes, les Français sont assez mûrs politiquement pour savoir faire contre mauvaise fortune bon cœur: puisque la cohabitation s'impose, qu'au moins elle se déroule sans accrocs majeurs. Mais les mêmes sondages démontrent que, depuis la troisième cohabitation tout au moins, une majorité de Français souhaite qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant<sup>4</sup>. Reconnaissons même qu'un sondage *Le Point-*IPSOS de janvier 1998 faisait apparaître que 45 % des interviewés étaient hostiles à une réforme de la Constitution visant à l'éviter à l'avenir, contre 36 % qui la souhaitaient. La popularité de la cohabitation a donc des raisons plus profondes que le simple coup de chapeau à la sagesse de ses protagonistes.

<sup>3.</sup> Nous utilisons notamment le tableau de bord BVA-*Paris Match* qui, depuis avril 1986, pose aux Français la question : « Selon vous, la cohabitation entre le président de la République et le Premier ministre est-elle une bonne ou une mauvaise chose pour la France ? »

<sup>4.</sup> Voir dans L'État de l'opinion 1998, Paris, Éd. du Seuil, 1998, l'étude d'Olivier Duhamel, « La cohabitation institutionnalisée », fondée essentiellement sur des études de la SOFRES.

Nous voyons au moins trois raisons à cette popularité. On ne sera pas surpris qu'à nos yeux ce soient de mauvaises raisons.

La première se rattache à une vieille et fort honorable aspiration à l'union nationale ou au rassemblement du peuple français au-dessus des divisions gauloises, qui se manifeste en particulier dans les périodes de guerre ou de crise ; en période de cohabitation, elle se traduit par ce que Jérôme Jaffré<sup>5</sup> analyse subtilement comme l'addition de deux popularités, celle du Premier ministre et celle du président, et comme un affaiblissement du clivage gauche/droite. La forme la plus récente de cette attitude est ce que l'on peut appeler l'effet « Coupe du Monde ». Sa contradiction majeure est qu'elle se traduit par un renforcement de la position, non de celui qui exerce le rôle d'arbitre au-dessus de la mêlée, mais bien de celui qui, à la tête du gouvernement, est le vrai capitaine de la majorité, quelque plurielle qu'elle puisse être<sup>6</sup>.

La deuxième raison se rattache à une tradition bien différente, même si, en l'occurrence, elle joue dans le même sens ; il s'agit de ce que l'on appelait naguère la technocratie et que l'on dénonce plus volontiers aujourd'hui sous le nom de pensée unique. De même qu'un problème de mathématique ou de physique n'a qu'une bonne solution, il n'y aurait qu'une réponse possible aux problèmes de société et l'alternance serait ainsi une aberration logique. Qu'aujourd'hui un président élu sur un programme laisse faire la politique de son challenger ne serait, dès lors, nullement choquant: ne vit-on pas, naguère, un gouvernement de gauche faire accepter une rigueur économique et sociale qu'aucun gouvernement de droite n'aurait pu se permettre ou, jadis, un gouvernement de droite faire accepter une décolonisation qui aurait été dénoncée comme une trahison si elle avait eu le soutien d'une majorité de gauche?

Enfin, le troisième groupe de supporters de la cohabitation rassemble les victimes de diverses désillusions : on y trouve pêle-mêle les déçus des alternances qui n'ont pas vraiment changé la vie, en particulier en matière de chômage, et les résignés à la perte de souveraineté des pouvoirs publics nationaux face à la montée en puissance de la construction européenne et à la mondialisation.

Tous ces facteurs poussent à une dépolitisation dont la cohabitation ne serait finalement que le fidèle reflet : comment mieux nier la vanité

<sup>5.</sup> Le Monde du 9 janvier 1999.

<sup>6.</sup> Olivier Duhamel, dans l'étude précitée, fait état de sondages qui jugent à une nette majorité que la cohabitation profite bien plus au Premier ministre qu'au président de la République et qui désignent Lionel Jospin comme le vrai chef de l'exécutif.

des joutes politiques qu'en obligeant les deux adversaires de la dernière et sans doute de la prochaine élection présidentielle à gouverner ensemble pendant cinq ans sur sept ?

# POURQUOI LA COHABITATION EST ABSURDE ET PEUT ÊTRE DEMAIN DANGEREUSE

Le premier paradoxe de la cohabitation, dès lors que la chronologie électorale la rend à la fois inévitable et transitoire, est de faire jouer aux deux têtes de l'exécutif des rôles successifs opposés. Facile à assumer en ce qui concerne le Premier ministre, qui est rarement le même avec deux présidents successifs de tendance politique opposée<sup>7</sup>, cette règle du jeu conduit à une véritable schizophrénie en ce qui concerne le président de la République. Apparemment, nos concitoyens s'en contentent, puisque la popularité de François Mitterrand, comme celle de Jacques Chirac, n'a jamais été aussi grande qu'en période de cohabitation; mais, en 1988, ils ont su décider d'en sortir et il n'est pas certain qu'ils n'en fassent pas autant en 2002. Pourrons-nous indéfiniment avoir un gouvernement que ses deux moteurs poussent alternativement dans le même sens ou en sens opposé? En tout cas, on ne mesure sans doute pas en France à quel point ce bicéphalisme, particulièrement dans le domaine international où le chef de l'État conserve ses prérogatives, suscite chez nos partenaires la commisération, voire l'amusement : quelle meilleure façon de remettre la « grande nation » prétentieuse à sa place de puissance moyenne que de la contraindre à la politique du plus petit dénominateur commun ?

Le second paradoxe de la cohabitation, auquel les constitutionnalistes réagissent davantage (positivement ou négativement) que les échantillons des instituts de sondage, est de souligner la nature hybride de notre régime politique. Jusqu'en 1981, la querelle qui faisait les délices des spécialistes consistait à rechercher si la V<sup>e</sup> République était un régime monarchiste, présidentiel, semi-présidentiel, présidentialiste, parlementaire moniste ou parlementaire dualiste. Depuis 1986, nous savons qu'elle est un régime tantôt présidentialiste, tantôt parlementariste. Cela pourrait n'empêcher de dormir que les faiseurs de système. Malheureusement, cela risque surtout de conduire un jour à un blocage

<sup>7.</sup> Il faut imaginer François Mitterrand perdant les élections législatives de 1981 et obligé de renommer Raymond Barre Premier ministre.

du type de ceux qui ont coûté la vie à plusieurs de nos nombreuses constitutions antérieures : l'expérience du secteur marchand montre que, dans les grandes entreprises aussi, un président et un directeur général ne peuvent mener une politique opposée que pendant un temps limité. On nous objectera qu'en trois fois deux ans aucun blocage ne s'est jamais produit. Nous persistons à penser qu'il peut y avoir, sur le plan international, européen ou purement interne, des décisions à prendre qui ne s'accommoderont pas toujours d'un compromis : certes, la décolonisation, les dévaluations, les renversements d'alliance appartiennent sans doute définitivement au passé. Est-on sûr qu'il en aille toujours de même pour une situation du type de 1940, 1958 ou 1968 ?

La critique la plus fondamentale que nous adressons à la cohabitation est cependant d'un tout autre type. Nous sommes en effet convaincu qu'elle risque, à terme, de détruire le ressort de la stabilité politique que nous a, jusqu'en 1986, apportée la Ve République. Ce ressort a été, grâce à l'élection du président de la République au suffrage universel sur un programme de gouvernement, la naissance d'une majorité présidentielle générant une majorité parlementaire. Les cohabitations biennales de 1986-1988 et 1993-1995 n'ont pas cassé ce ressort, puisqu'elles se sont terminées par des élections présidentielles opposant clairement deux programmes de gouvernement. En revanche, en ne prononçant pas la dissolution nécessaire en 1995, l'actuel président de la République s'est condamné à une cohabitation de longue durée qui, même sans l'expérimentation hasardeuse de 1997, aurait sans doute commencé en 1998 pour quatre ans. C'est là, nous semble-t-il, qu'apparaît le risque majeur : un chef de l'État qui, pendant la plus grande partie de son septennat, a dû s'accommoder de la politique inverse de celle sur laquelle il a été élu est-il encore qualifié pour demander aux électeurs un nouveau mandat? Sans doute seulement pour être à nouveau un arbitre plus ou moins neutre, mais non pour être le véritable chef de l'exécutif. Certes, son adversaire peut l'emporter et rétablir, avec l'appui d'une majorité parlementaire conforme, le phénomène majoritaire8: nous ne sommes pas persuadé que les électeurs voudront donner un bail de sept ans à celui qui aura exercé pendant cinq ans la réalité du pouvoir, même si c'était sur l'autre rive de la Seine. Dans la meilleure hypo-

<sup>8.</sup> Rappelons que, sauf inversion du calendrier par une initiative du président (dissolution ou démission) ou du législateur organique (prolongation du mandat de l'Assemblée nationale), les élections de 2002 seront d'abord législatives, puis présidentielle.

thèse, on peut imaginer, après un quinquennat présidentiel succédant à un quinquennat gouvernemental, une nouvelle cohabitation en 2007. Mais nous croyons plutôt à l'élection d'un président aux ambitions réduites et à l'absence chronique de majorité provoquant un retour à l'instabilité contre laquelle le parlementarisme rationalisé ne serait pas un rempart suffisant.

## COMMENT RÉVISER LA CONSTITUTION POUR ÉVITER LE RETOUR DE LA COHABITATION ?

Trois schémas sont possibles. Un seul nous paraît de nature à assurer la survie du régime de présidentialisme majoritaire qui a prévalu en France de 1959 à 1986.

Le premier schéma, qu'on pourrait appeler la sortie de cohabitation par le haut, conduit à instituer un véritable régime présidentiel en supprimant la fonction de Premier ministre, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement et le droit de dissolution du président. Ce n'est pas parce que cette réforme est radicalement contraire aux principes de la loi constitutionnelle du 3 juin 19589, ni parce qu'elle a été vivement combattue par le général de Gaulle dans sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964 qu'il faut l'écarter d'un revers de main. Elle a d'ailleurs aujourd'hui le soutien de plusieurs personnalités se réclamant du gaullisme. Si elle ne nous paraît pas adaptée à la situation française, c'est à la fois pour une raison de fond et une raison de forme. La raison de fond est qu'elle est radicalement contraire à l'histoire de ce pays où les progrès de la démocratie sont allés de pair avec les progrès de la responsabilité politique des gouvernements devant le Parlement, où la lente émergence d'une fonction de chef du gouvernement distincte de celle de chef de l'État n'a connu de retour en arrière que dans les régimes plébiscitaires ou autoritaires, et où ce serait vraiment un paradoxe que de supprimer la responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement au moment où elle a cessé d'être cause d'instabilité à l'italienne et où elle fonctionne avec une efficacité qui n'a rien à envier aux systèmes britannique ou allemand. La raison de forme est que toute révision constitutionnelle a besoin pour aboutir soit d'une proposition du Premier ministre si elle est d'initiative prési-

<sup>9.</sup> Le 3° alinéa de son article unique dispose que « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ».

dentielle <sup>10</sup>, et l'on voit mal le chef du gouvernement proposer sa propre suppression, soit de l'accord des mêmes et des deux chambres si elle est d'initiative parlementaire <sup>11</sup>, ce qui rend l'exercice encore plus irréel.

Le deuxième schéma correspond à ce que l'on pourrait appeler une sortie de cohabitation par le bas. Elle consiste à abandonner l'élection du président de la République au suffrage universel et, par voie de « convention de la Constitution » ou par modification expresse du texte constitutionnel (notamment de ses articles 5 et 19), à revenir sur l'interprétation, qui a constamment prévalu même en période de cohabitation, des prérogatives présidentielles en matière de défense, de diplomatie et de justice, voire sur ses pouvoirs de blocage en matière de révision constitutionnelle, d'ordonnances ou de décrets. Ce serait le retour à la magistrature d'influence, exercée dans des conditions non négligeables par les présidents des Républiques précédentes. Ce régime ne garantirait toutefois contre un retour à l'instabilité de ces mêmes régimes que si l'on estimait - ce qui n'est pas notre thèse, nous l'avons dit – que le parlementarisme rationalisé suffit à surmonter l'émiettement des partis politiques : nous pensons que c'est plutôt l'élection présidentielle au suffrage universel qui assure une bipolarisation durable de l'opinion publique. Surtout, une telle réforme risque de se heurter à des obstacles procéduraux un peu différents de ceux qui condamnent la précédente, mais tout aussi forts. Il est possible que se trouve un jour dans les deux chambres une majorité pour la voter, mais, d'une part, le président de la République qui lui permettrait d'aller à son terme n'est pas encore élu<sup>12</sup> et, d'autre part, il faudrait la faire adopter par le Congrès et non par référendum, tant la popularité de l'élection du président de la République au suffrage universel reste considérable - ce qui exclut qu'elle puisse provenir d'une proposition parlementaire.

On en vient alors à la dernière solution, qui est à la fois la moins perturbatrice de nos institutions et la plus facile à mener à son terme :

<sup>10.</sup> Même si l'on admet – ce qui n'est pas notre cas – qu'elle peut se faire par la voie de l'article 11. Il est vrai que, dans ce cas, ce peut être aussi sur proposition conjointe des deux assemblées, mais cela ne rend pas la chose plus vraisemblable.

<sup>11.</sup> Même si les deux chambres l'ont votée en dehors de l'ordre du jour gouvernemental, la proposition de révision doit encore être soumise au Congrès ou à référendum par une décision présidentielle non dispensée du contreseing. Nous sommes de ceux qui pensent que ce n'est pas une compétence liée.

<sup>12.</sup> Peut-être le sera-t-il, dans une de nos hypothèses en 2002 (voir notre contribution aux *Mélanges Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 163, « La V<sup>e</sup> République est-elle soluble dans la cohabitation ? »).

136

le quinquennat. Après l'avoir préconisée dans plusieurs ouvrages ou articles, nous allons devoir en redire les avantages. D'une part, la révision constitutionnelle qui ne porte que sur un mot (à la vérité, un chiffre) de l'article 6 est particulièrement légère : à supposer même que l'on ne veuille pas simplement mener à son terme la réforme avortée de 1973 13, il suffit d'en reprendre la rédaction. D'autre part, dès lors que le président de la République verrait que cette réforme est pour lui le meilleur moyen de sortir indemne d'une cohabitation de plus en plus éprouvante pour sa fonction, les autres obstacles, proposition du Premier ministre, vote conforme des deux assemblées, puis référendum sans problème<sup>14</sup> seraient aisément franchis<sup>15</sup>. Restent les objections classiques selon lesquelles le quinquennat ne garantirait pas la coïncidence des échéances électorales ni a fortiori leur cohérence. Nous avons déjà tenté de démontrer qu'avec la dissolution pratiquée systématiquement après une élection présidentielle et la démission présidentielle en cas de dissolution infructueuse, la coïncidence et la cohérence étaient totalement assurées. On nous objecte enfin que la concordance de majorités quinquennales présidentielle et législative serait la source d'une dangereuse présidentialisation du régime : nous ne voyons pas pourquoi le danger serait plus grand qu'entre 1959 et 1986, 1988 et 1993 ou 1995 et 1997.

Le choix de la réforme étant effectué – avouons que ce n'est encore le cas ni à l'Élysée, ni même chez tous les observateurs de notre vie politique –, il resterait à en définir le calendrier. Sous réserve d'une proposition du Premier ministre dont il n'est pas maître, le président de la République a une assez large marge de manœuvre; il peut vouloir mettre un terme à la cohabitation sans attendre 2002, mais avec le risque pour lui de devoir brusquer toutes les échéances, échéance présidentielle en s'appliquant à lui-même le quinquennat par une démission, échéance législative en procédant à une dissolution, cette fois moins hasardeuse, si elle intervenait immédiatement après sa réélection. A l'inverse, le

<sup>13.</sup> Nous persistons à juger qu'il serait juridiquement fragile et politiquement insoutenable de regarder les votes acquis dans les deux chambres il y a vingt-cinq ans comme toujours valables.

<sup>14.</sup> Nous avons rappelé dans un article publié par *Le Monde* du 9 janvier 1999 que les Français étaient favorables à près de 75 % à l'instauration du quinquennat.

<sup>15.</sup> Au lendemain d'un tel succès, le président aurait beau jeu de démissionner pour être réélu et procéder à une dissolution victorieuse, à moins qu'il ne préfère attendre l'échéance normale de 2002.

Premier ministre peut hésiter à faire cette proposition dès l'an 2000 s'il juge la conjoncture trop favorable à la réussite de la manœuvre de son partenaire de cohabitation. Nous souhaitons pour la France que ce jeu subtil consistant à neutraliser l'adversaire ne se poursuive pas trop longtemps.

137

#### RÉSUMÉ

Inévitable en raison de la discordance des mandats présidentiel et parlementaire, la cohabitation est aujourd'hui très populaire. Elle n'en recèle pas moins de nombreux dangers. Écartant les réformes lourdes qui conduiraient à un régime purement présidentiel ou parlementaire, l'auteur propose d'en sortir par l'instauration du quinquennat.