Marie-Claire Ponthoreau

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

UNE FONCTION À LA CROISÉE DES CHEMINS

Un président pour quoi faire ? Cette question posée en 1965 par Pierre Avril garde toute sa pertinence aujourd'hui : après trois cohabitations et la réduction du mandat présidentiel, les contours de la fonction sont désormais malaisés à cerner, mais, surtout, c'est l'autorité présidentielle comme pouvoir légitime qui paraît diminuée bien que la réforme constitutionnelle vise à la restaurer.

Alors qu'un consensus se dégage sans mal pour admettre que le véritable problème institutionnel est celui du rééquilibrage des pouvoirs au sein des institutions de la Ve République, la dernière révision semble paradoxalement s'inscrire dans la logique du présidentialisme majoritaire. Bon nombre des dysfonctionnements accumulés par nos institutions au fil de la pratique tiennent largement aux comportements des intéressés. Mais comment se défaire de ces comportements désormais intériorisés ? On l'a fait par le plus mauvais moyen : une révision constitutionnelle dont les hommes politiques n'ont pas su ou pas voulu expliquer les conséquences pour les institutions. Comment peut-on avancer que, en touchant une disposition relative au président de la République, rien ne changera ? Notons que notre culture politique fait de la Constitution un instrument à la disposition des détenteurs du pouvoir et non pas une source du pouvoir comme aux États-Unis.

En ayant à l'esprit que tout pouvoir doit être limité, la figure présidentielle apparaît comme définitivement altérée. En vérité, elle l'est depuis longtemps. Si les hésitations constitutionnelles de 1958, dont l'article 5 est un condensé, ont été d'emblée clarifiées par le général de Gaulle – il fallait bien résoudre la question algérienne –, la primauté présidentielle a survécu aux impératifs conjoncturels et surtout s'est renforcée après 1969 sans contrepartie. La cohabitation n'a rien changé ou si peu.

Sa répétition, en revanche, a rendu insoutenable le maintien d'une telle ligne de conduite. La logique démocratique a retrouvé droit de cité : elle s'est traduite par la réduction du mandat présidentiel. Mais le changement le plus visible tient peut-être à une autorité désormais désacralisée. Souvent présenté comme un monarque républicain, le président était à l'abri de la contestation publique. L'observation n'est plus valable aujourd'hui, après que la question du financement occulte des partis politiques a été posée par les médias et les juges à celui qui fut, avant d'être chef de l'État, président du RPR pendant vingt ans. L'autorité présidentielle n'est plus tout à fait ce qu'elle était, malgré – certains diraient à cause de – la décision du Conseil constitutionnel du 22 janvier 1999, assurant une large protection à la fonction. Si cette dernière a été préservée, ce n'est qu'au prix d'une autorité présidentielle diminuée qui ne pourra être restaurée que grâce à un exercice plus démocratique de la fonction.

Une Fonction Présidentielle Préservée, mais une Autorité Affaiblie

La cohabitation a rappelé que le chef de l'État ne peut pas tout. Ce n'est pas rien. Mais cela n'a pas été suffisant pour mettre un terme au paradoxe majeur de nos institutions, selon lequel un président irresponsable concentre une bonne partie des pouvoirs.

Une fonction présidentielle préservée

Parce que le chef de l'État est investi du pouvoir d'État, il peut continuer à assumer ses responsabilités en période de cohabitation. Cette doctrine du pouvoir d'État établie par Georges Burdeau aux débuts de la Ve République, pour expliquer la réconciliation entre l'autorité et la démocratie dans la nouvelle Constitution, a été reprise en particulier par Jean-Louis Quermonne, dans le but de contester la thèse d'un effacement présidentiel en cas de victoire législative de l'opposition. Le président est en charge de l'avenir de la Nation au nom du pouvoir d'État, « concept associant, au service du pouvoir présidentiel, l'appareil gouvernemental, administratif, militaire et judiciaire de l'État à un large consensus populaire[1] ». Cette position doctrinale a été ralliée par bon nombre de constitutionnalistes[2].

1. « La notion de pouvoir d'État et de pouvoir présidentiel sous la Ve République », *Mélanges Léo Hamon*, Economica, 1982, p. 561.

2. Voir Gérard Conac, « Le président de la République. Article 5 », *in* Gérard Conac et

Le président puise donc ses ressources dans la seule Constitution. En particulier, son pouvoir ne se traduit plus seulement par la décision, mais aussi par l'empêchement[3]. Surtout, l'article 5 constitue, en période de cohabitation, l'ultime rempart du pouvoir présidentiel. L'ambiguïté de cette disposition, maintes fois soulignée, n'empêche pas cependant la doctrine de s'accorder pour y voir le fondement de la primauté présidentielle. Or, le chef de l'État s'en sert pour asseoir ses prérogatives et notamment sa qualité de gardien de la Constitution. Ainsi François Mitterrand affirma-t-il dans son message adressé au Parlement le 8 avril 1986 : « La Constitution, rien que la Constitution, toute la Constitution. »

Pourtant, son interprétation ne s'impose que si elle ne s'oppose pas aux compétences que la Constitution attribue à d'autres organes de l'État, à moins que le président n'arrive à se les subordonner. La fonction présidentielle n'est pas ressortie affaiblie par les deux premières cohabitations, car le détenteur de la fonction et les prétendants à la fonction se sont accordés pour la préserver. Il a bien fallu tenir compte de la nouvelle donne politique, mais le chef de l'État n'a pas été réduit à un rôle de figurant et a usé de certaines prérogatives lui permettant de conserver un poids politique non négligeable. La transformation de la fonction n'a pas eu lieu, parce que le problème fondamental – celui de la responsabilité politique – a été écarté, sans considérer que la légitimité du pouvoir présidentiel s'en trouverait affectée. La cohabitation a été présentée comme exceptionnelle et, partant, vécue comme une parenthèse voulue par les Français. Si le message envoyé par les électeurs peut s'analyser comme un désir d'en finir avec un pouvoir présidentiel imposé, il n'en reste pas moins qu'une fois ces périodes achevées (1988, puis 1995), la pratique présidentialiste a été reprise. À partir de 1997, la cohabitation semble toutefois s'installer de manière récurrente. Sa répétition laisse craindre une perte d'identité de la fonction présidentielle qui se traduit, au début de la troisième cohabitation, par la question suivante : pendant une durée aussi longue (potentiellement cinq ans), ne risque-t-on pas d'assister à l'effacement de la fonction conduisant à l'exercice d'une simple « magistrature d'influence » ?

François Luchaire, *Le Droit constitutionnel de la cohabitation*, Economica, 1989, p. 60-62 ; Jean Massot, *Alternance et Cohabitation sous la Ve République*, La Documentation française, 1997, p. 74 *sq*.

3. « La faculté d'empêcher du président de la République » est justifiée au nom de sa légitimité nationale et de sa qualité de représentant en vertu de l'article 3 de la Constitution : voir Patrick Auvret, *RDP*, 1986, p. 141 *sq*.

La décision constitutionnelle du 22 janvier 1999 n'apporte pas de réponse à cette question, cependant elle contribue non seulement à la protection de la fonction présidentielle au nom de la séparation des pouvoirs, mais aussi à sa préservation au nom de la stabilité institutionnelle. Jusqu'à cette décision, l'interprétation de l'article 68 de la Constitution n'avait pas suscité de grands débats doctrinaux, et les manuels de droit constitutionnel s'en tenaient à l'interprétation selon laquelle le chef de l'État est irresponsable pour les actes commis dans l'exercice de ses fonctions, sauf haute trahison, et responsable des actes détachables de ses fonctions et des actes antérieurs à son mandat devant le juge ordinaire. L'interprétation avancée par le Conseil selon laquelle le chef de l'État ne peut être mis en cause que devant la Haute Cour de justice pendant la durée de ses fonctions et donc pour l'ensemble de ses actes a pour conséquence d'étendre le privilège de juridiction. Le débat sur les interprétations possibles de l'article 68 s'est engagé, alimenté par l'absence de motivation de la décision constitutionnelle.

On limitera notre propos aux conséquences de la décision pour le statut présidentiel et les institutions. La soumission de la responsabilité pénale du président à un régime dérogatoire au droit commun a pour objet la protection de la fonction, afin d'assurer la continuité de l'État. Cette règle se comprend parfaitement, dès lors qu'il s'agit d'éviter de déstabiliser la présidence pour des faits qui ne remettent pas en cause les qualités du gouvernant. En revanche, si le comportement illicite revêt une particulière gravité politique, le traitement devrait être d'abord politique et ensuite pénal et civil. C'est là que le bât blesse. On comprendra mieux notre remarque en faisant appel au droit comparé. Dans le régime américain, la responsabilité politique du président ne peut pas être engagée pendant la durée du mandat, mais le mandat est suffisamment court pour qu'elle puisse être mise en jeu devant le peuple, et elle peut aussi jouer de façon indirecte lors des élections législatives. En outre, la Cour suprême a considéré que des poursuites peuvent être entamées contre un président en fonction pour des actes antérieurs à l'exercice de celle-ci, sans que cela constitue une entrave insupportable à l'accomplissement de sa charge (ni le principe de séparation des pouvoirs, ni le privilège de l'exécutif ne peuvent être opposés à une telle intervention de la justice[4]). On échappe ainsi à toute idée selon laquelle le président serait « intouchable ».

4. « Clinton *v.* Jones » (1997), 117 S. Ct. 1636.

En revanche, le privilège de juridiction offre de fait, en raison de l'impossibilité à mettre en œuvre la procédure de l'article 68, une immunité totale (pénale et politique) au président français pendant la durée de son mandat[5]. En période de présidentialisme, la logique majoritaire rend plus qu'improbable le déclenchement de la procédure. En période de cohabitation, la mise en œuvre de la procédure reste tout aussi improbable. En effet, son déclenchement pourrait être interprété comme une manœuvre de déstabilisation politique du président se retournant contre ses initiateurs. En outre, les poursuites ne pouvant être déclenchées que par une résolution de mise en accusation adoptée en des termes identiques par chacune des deux assemblées, un accord doit intervenir. Dès lors, il suffit que le président conserve le soutien de l'une des chambres pour bloquer la procédure.

Si, à juste titre, la décision constitutionnelle rompt avec la tendance à la criminalisation de la responsabilité des gouvernants[6] et semble la mieux fondée au regard du droit constitutionnel en vigueur[7], elle ne peut empêcher par contre que d'autres arguments soient avancés[8] et conduisent à favoriser une réponse d'ordre pénal en l'absence de toute solution politique diligente. En d'autres termes, la responsabilité politico-pénale de l'article 68 ne règle pas le cas actuellement litigieux de la responsabilité pénale du président pour des actes antérieurs à son mandat. La controverse interprétative est donc alimentée par un enjeu qui renvoie au fondement de l'autorité présidentielle.

Une autorité présidentielle affaiblie

Depuis longtemps, les manuels de droit constitutionnel parlent de responsabilité politique indirecte du président en invoquant à ce titre le précédent de 1962. Mais la motion de censure renversant le gouvernement Pompidou, qui visait de Gaulle, a été suivie d'une dissolution

5. De manière tout à fait exceptionnelle, le Conseil constitutionnel a adressé un communiqué le 10 octobre 2000 afin d'expliquer sa décision : « Le statut pénal du président de la République ne confère pas une « immunité pénale », mais un privilège de juridiction pendant la durée du mandat. » Autrement dit, au terme du mandat présidentiel, les poursuites pénales peuvent être engagées dès lors que les infractions ne sont pas prescrites.

6. Sur cette tendance et les dysfonctionnements produits, voir Olivier Beaud, « La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Ve République », *RDP*, 1998, p. 1557 *sq*.

7. Guy Carcassonne, « Le président de la République française et le juge pénal », *Mélanges Philippe Ardant*, LGDJ, 1999, p. 275 *sq*.

8. Voir notamment Dominique Chagnollaud, « Le président et la doctrine : à propos de la responsabilité pénale du chef de l'État », *RDP*, 1999, p. 1669 *sq*.

venue conforter le gouvernement renversé « ruinant toute velléité d'opposition parlementaire sérieuse et durable au président[9] ». Quant à sa responsabilité de fait, elle fonctionne mal, car il s'agit d'une responsabilité qui dépend de lui seul. Or, le référendum-question de confiance a été abandonné depuis 1969. De plus, ni Mitterrand ni l'actuel président ne se sont estimés tenus par la doctrine Capitant au moment où des élections législatives ont contredit leur élection[10]. Il faut s'arrêter plus longuement sur la troisième cohabitation pour rappeler qu'elle est née, à la différence des deux autres, de l'exercice discrétionnaire de l'article 12 de la Constitution. Bien que souvent présentée comme étrangère à la pratique de la Ve République, force est de constater que cette dissolution a été prononcée comme les autres pour obtenir le soutien de l'électorat. Autrement dit, le président a posé la question de confiance. Là aussi, le divorce avec la pratique gaullienne est très net : la confiance non renouvelée ne conduit pas à la démission qui n'est certes pas juridiquement obligatoire, mais qui découle d'une interprétation dite démocratique de la Constitution dans la pensée de René Capitant. La démocratie constitutionnelle repose sur un principe fondamental, selon lequel il n'y a pas de pouvoir sans responsabilité[11].

Si la révision tendant à la réduction du mandat présidentiel a finalement abouti, c'est parce que le septennat est devenu antidémocratique. Ce verdict a été clairement émis par le rapport Vedel de 1993, pourtant en faveur du *statu quo* : « un mandat de cinq ans rend plus supportable le cumul de l'autorité et de l'irresponsabilité ». Toutefois, cette révision n'apporte qu'une réponse partielle. Reste posée la question de la responsabilité politique en cours de mandat. Pour l'instant, soulignons son objectif : renforcer l'autorité présidentielle grâce à une légitimité plus souvent ressourcée[12].

Entre-temps, le défaut de responsabilité politique institutionnelle a dû être compensé. On peut avancer que le président Chirac a été sommé de s'expliquer après la diffusion de la cassette de Jean-Claude Méry,

---

9. Bernard Branchet, *Contribution à l'étude de la Constitution de 1958. Le contreseing et le régime politique de la Ve République*, LGDJ, 1996, p. 247.

10. *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982, p. 394 et p. 429.

11. Pierre Avril, « Pouvoir et responsabilité », *Mélanges Georges Burdeau*, LGDJ, 1977, p. 14.

12. Les arguments les plus souvent avancés pour justifier cette réforme se résument ainsi : d'une part, donner plus souvent la parole au peuple et, d'autre part, éviter la cohabitation. Ces arguments peuvent être discutés, mais surtout il faut souligner qu'ils convergent pour reconnaître le besoin de renforcer la légitimité présidentielle sans le dire explicitement.

témoignage posthume sur le financement occulte des partis politiques par l'attribution des marchés publics de l'Office HLM de la Ville de Paris. Ce qui s'est traduit par son intervention télévisée du 14 décembre 2000 sur TF1. Les interventions présidentielles prennent dès lors un caractère dramatique, voire dramatisant, et le Parlement, qui devrait être le lieu privilégié du débat public, est écarté. De toute manière, le corollaire de l'irresponsabilité présidentielle est l'impossibilité de mettre en cause le chef de l'État dans les débats parlementaires. Lors de la séance des questions au gouvernement du 10 octobre 2000, celle adressée par le député Vert Noël Mamère[13] au ministre de la Justice ne pouvait qu'être analysée comme une manœuvre politique visant à déstabiliser l'institution présidentielle. Le seul résultat tangible est en effet la mise en cause de l'autorité présidentielle qui sape les fondements de l'institution. Les initiatives, pourtant vouées à l'échec, d'une part, du juge Éric Halphen de convoquer le président Chirac comme témoin dans l'affaire des HLM de Paris[14] et, d'autre part, du député socialiste Arnaud Montebourg de mettre en œuvre la procédure de l'article 68[15], le confirment. Au début de l'été 2001, une nouvelle affaire (celle des billets d'avion) a relancé la controverse juri-

13. La question avait pour objet de savoir si le garde des Sceaux entendait ordonner, dans l'intérêt de la loi, au procureur général près la Cour de cassation d'introduire un pourvoi pour « connaître de la réalité ou de la fausseté de graves accusations portées contre le chef de l'État par M. Méry ».

14. Le juge Halphen a rendu le 25 avril 2001 une ordonnance d'incompétence dans laquelle il reconnaît qu'« il existe maintenant des indices rendant vraisemblable que Jacques Chirac ait pu participer, comme auteur ou complice, à la commission des infractions » mises en évidence par son instruction. Dès lors le statut de témoin assisté doit lui être accordé ; ce qui constitue une mise en cause aux termes de la loi du 15 juin 2000. Par conséquent, le juge s'est déclaré incompétent, rappelant la décision du Conseil constitutionnel. Il a été dessaisi de ce dossier par la chambre de l'instruction de Paris le 4 septembre 2001. Pour vice de forme, l'ordonnance d'incompétence notamment a été annulée. Déjà le juge Desmure avait rendu en avril 1999 une ordonnance d'incompétence dans l'affaire dite des « emplois fictifs de la Ville de Paris » et il avait rejeté la demande d'audition de M. Chirac en application de l'article 105 du Code de procédure pénale.

15. Sa proposition de mise en accusation subordonnée à la signature du dixième au moins du nombre des députés rencontre des difficultés pour aboutir faute du soutien du PS. Sa publication dans *Le Monde* (22 mai 2001), puis par l'éditeur Denoël, est tout à la fois un aveu d'impuissance et un fait politique majeur, car pour la première fois on tente d'engager la procédure de l'article 68 contre le chef de l'État. Le PS a été obligé de reprendre l'initiative : le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale a déposé une proposition de loi constitutionnelle visant à réformer le statut pénal du président (*AN*, n° 3091, 29 mai 2001). L'initiative Montebourg contraint les partis à se positionner, mais les problèmes politiques, à la fois le financement occulte des partis et la responsabilité politique du président, sont écartés au profit d'une hypothétique révision de l'article 68 qui conduirait le chef de l'État à relever des juges ordinaires pour les actes détachables de sa fonction et pour les actes antérieurs à son mandat.

dique sur la possibilité pour le président d'être entendu par un juge d'instruction. Alors que M. Chirac s'est retranché à nouveau derrière la décision du Conseil constitutionnel pour expliquer son refus de déférer à une éventuelle convocation, la haute hiérarchie judiciaire (le procureur général de Paris et le procureur de la République de Paris) s'est affrontée publiquement sur cette possibilité. Le procureur de Paris, M. Dinthilhac, a interjeté appel de l'ordonnance d'incompétence prononcée dans cette affaire de manière à ce que la Cour de cassation – déjà saisie d'un pourvoi dans une autre affaire – se prononce sur le statut pénal du président. La décision très attendue de la Cour de cassation devrait intervenir en octobre et préciser certainement plusieurs points discutés parmi lesquels la suspension des délais de prescription pendant la durée du mandat présidentiel. Mais reste à savoir – car là aussi le débat est ouvert – si elle adoptera la même interprétation de l'article 68 que le Conseil constitutionnel.

On peut aussi s'étonner, alors que les Français se disent très attachés à l'élection présidentielle, du manque d'intérêt qu'ils ont manifesté pour le référendum constituant. Il est vrai que cette réforme n'a pas été mise en perspective et n'a pas réellement fait l'objet d'un débat public. De nouveau, c'est l'autorité présidentielle qui en a souffert. Sa consolidation sera certainement l'enjeu institutionnel de la prochaine élection. Malade de ses institutions, la France est toujours à la recherche de l'équilibre des pouvoirs. La croyance en une fonction présidentielle forte est en revanche une donnée essentielle pour la compréhension de la Ve et elle a d'ailleurs été très présente dans le débat parlementaire sur le calendrier électoral de 2002.

Une Autorité Présidentielle Renforcée par l'Exercice d'une Fonction Contrôlée

Le renforcement de l'autorité présidentielle passe par la résorption du paradoxe souligné précédemment. Le quinquennat y participe largement, mais on ignore ses conséquences sur l'équilibre des pouvoirs. La stabilité gouvernementale, longtemps recherchée, doit être préservée, car elle constitue la garantie du développement des contre-pouvoirs et d'une fonction présidentielle redimensionnée.

Une autorité présidentielle à renforcer

Le processus a été engagé avec l'adoption du quinquennat. En renforçant sa légitimité et en ne touchant pas à ses pouvoirs, la présidence

semble consolidée par cette révision. Mais on peut aussi avancer, comme en 1973, qu'en réduisant la durée du mandat, la fonction présidentielle perd en prestige et donc en autorité, car elle est rabaissée au niveau des députés. Cet argument participe beaucoup de cette croyance en une fonction présidentielle forte. Ce qui est cru ne doit pas être négligé (ainsi bien des maux de nos institutions pourraient disparaître avec la suppression de l'élection au suffrage universel direct du président, mais chacun sait que cette réforme n'a aucune chance de voir le jour). Surtout, le quinquennat, à la différence du septennat, ne permet plus au président d'incarner le pouvoir d'État et perd donc en autonomie. Le temps présidentiel s'efface au profit d'une vision plus immédiate et l'institution s'inscrit dès lors dans la conjoncture. Le chef de l'État sera par la force des choses plus soumis aux mouvements de l'opinion publique. Mais déjà, en période de cohabitation, la position de chef de l'opposition assumée par le président l'a clairement conduit à participer directement au jeu partisan. Il a été élu sur un programme politique : pourquoi deviendrait-il un arbitre qu'il n'a jamais été véritablement ?

Il faut se faire à une autre idée de la magistrature suprême (pour s'assurer un exécutif efficace et légitime). Sans aucun doute le quinquennat est contraire à la logique qui a commandé la rédaction de la Constitution ; il peut toutefois contribuer à rétablir la relation entre le peuple et le président de la République. L'autorité présidentielle peut s'asseoir sur un « enracinement plus fréquent dans la légitimité démocratique[16] ».

Jusqu'à présent tout le fonctionnement institutionnel a tourné autour du chef de l'État. Ce qui a été consolidé par l'élection au suffrage universel direct et entériné par la dernière révision constitutionnelle. Conformément à cette logique (et à l'esprit des institutions ?), l'élection présidentielle doit avoir lieu avant les élections législatives[17]. Il s'agit de préserver le fait majoritaire, « la majorité présidentielle servant de référence à l'agencement des forces politiques pour l'élection des députés et de fondement à une véritable solidarité de gouvernement[18] ». Alors

16. Jean-Marie Denquin, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *RDP*, 1975, p. 1394.

17. LO, 15 mai 2001, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale déclarée conforme à la Constitution par la décision 200-444 DC, 9-5-2001, *JO*, 16 mai 2001, p. 7776.

18. G. Carcassonne, audition par la commission des lois chargée de l'examen de la proposition de loi organique, Rapport de Christian Bonnet, n° 270, Sénat 2000-2001, www.senat.fr/rap/100-270/100-270.html. Dans ce sens, voir aussi les auditions de Didier Maus et René Rémond. *Contra* : les auditions de Louis Favoreu et de Pierre Pactet.

que le système de partis se fragilise et que la majorité perd sa relative homogénéité d'autrefois, cet acquis paraît fondamental afin de ne pas remettre en cause la stabilité gouvernementale.

En effet, le chef de l'État sera amené à répondre plus souvent devant les Français de la façon dont il a exercé son mandat, mais le renforcement de son autorité ne peut être réel que par un rééquilibrage des pouvoirs. Précisément, il faut rappeler que la responsabilité politique ne se résume pas à la perte du pouvoir. Elle suppose que le pouvoir soit exercé de manière à en rendre compte. Une fois la réduction du mandat présidentiel adoptée, il s'agit d'améliorer le contrôle sur l'activité présidentielle. En revanche, en mettant un terme à l'anachronisme de l'irresponsabilité politique, on ôte au privilège de juridiction accordé au président son caractère exorbitant et, dès lors, il ne paraît pas justifié de le réformer (contrairement à la récente proposition de la loi constitutionnelle), sauf de prévoir explicitement la suspension de la prescription des faits reprochés.

Une fonction présidentielle à reformuler

Peut-on toucher aux pouvoirs présidentiels sans compromettre ce qui reste de la fonction ? Ce ne sont pas aux pouvoirs eux-mêmes qu'il faut toucher, mais à leur mode d'exercice. La logique majoritaire devrait être accentuée, puisque la majorité parlementaire devra son existence au président derrière lequel elle se sera rassemblée et, surtout, celui-ci ne pourra plus se retrancher derrière une prétendue fonction arbitrale. Le lien entre le président et la majorité devrait donc être doublement renforcé : l'un à l'égard de l'autre et *vice versa*, ce qui est nouveau, car jusqu'à présent la solidarité jouait au profit du seul président. C'est pourquoi il serait souhaitable que ce dernier rende des comptes aussi en cours de mandat. C'est une contrepartie aux techniques du parlementarisme rationalisé qui ne pourront être conservées qu'à ce prix-là. Il y a des solutions classiques proposées depuis longtemps (notamment le droit à la création de commissions d'enquête et des présidences de commissions permanentes pour l'opposition parlementaire, un contrôle sur les nominations présidentielles), mais des solutions plus originales pourraient voir le jour profitant du grand chantier constitutionnel qui s'ouvrira peut-être à l'issue des élections de 2002[19]. Dans ce sens, la

19. Le débat parlementaire concernant la modification du calendrier électoral a déjà démontré que ni les forces politiques de la majorité ni celles de l'opposition ne sont unies sur les questions institutionnelles. Dans un entretien au *Monde* (14 février 2001), Jack Lang

réécriture de l'article 18 de la Constitution peut être avancée : le président pourrait lire lui-même ses messages au Parlement et, surtout, les messages donneraient lieu à un débat afin de réintroduire le principe du contradictoire et favoriser le jugement public tant celui du peuple que celui de ses représentants[20].

Ces solutions seront envisageables dès lors que la coïncidence des majorités sera assurée. La remise en cause du principe de l'irresponsabilité présidentielle ne devrait-elle pas conduire à revoir les techniques de responsabilité ministérielle et de la dissolution ? La rationalité constitutionnelle semble le commander sans pour autant adopter le régime présidentiel. La cohabitation a montré ses limites. Or, le fonctionnement du régime présidentiel repose largement sur l'obligation de s'entendre entre le législatif et l'exécutif ; sans compter que l'expérience américaine témoigne de caractéristiques trop éloignées de la situation politique et institutionnelle française (en particulier, le caractère fédéral du régime et l'indiscipline des partis politiques pour ne retenir que les plus importantes). Probablement, faudra-t-il envisager que l'exercice du droit de dissolution soit conditionné par la démission du chef de l'État et que le rôle du gouvernement soit plus technique que politique. Ce n'est peut-être pas un effort trop difficile à consentir si on rappelle que la responsabilité ministérielle ne fonctionne plus depuis 1962 et que le Premier ministre est en fait responsable devant le président en période de concordance des majorités. En revanche, faudra-t-il envisager d'introduire une dose de proportionnelle dans le mode de scrutin pour les législatives ou bien réformer le mode d'élection des sénateurs afin de rendre moins écrasant le principe majoritaire ?

Mais on ne peut être assurés que la cohabitation sera évitée. Le risque en est peut-être diminué par la concomitance des élections présidentielle et législatives, mais il est impossible de l'éliminer. Faute d'avoir envisagé une réforme globale au moment de l'introduction du quinquennat, notre avenir institutionnel se joue en grande partie aux prochaines élections de 2002. Si des majorités contraires sortent immé-

---

évoque la possibilité d'engager des réformes sur la base de l'article 11 de la Constitution. L'article 11 permet certes de contourner le veto du Sénat et les dissensions d'une majorité, mais il suppose la concordance des majorités pour être mis en œuvre, car il réclame l'accord entre le président et le Premier ministre. Les formations de droite, en revanche, ne se sont pas exprimées pour l'instant sur l'avenir institutionnel.

20. Pour plus de détails, on se permet de renvoyer à notre contribution, *in* Olivier Beaud et Jean-Michel Blanquer (dir.), *La Responsabilité des gouvernants*, Descartes & Cie, 1999, p. 320-321.

diatement des urnes, le président, dont les pouvoirs sont nettement plus soumis à la situation politique, devra en tirer les conséquences, car les Français lui auront refusé les moyens de mettre en œuvre son programme. On assisterait alors à une pérennisation de la cohabitation (sauf hypothèse peu plausible d'une démission présidentielle), mais d'une cohabitation d'un nouveau genre : pour la première fois, la coexistence entre un président et une majorité parlementaire hostile ne pourrait être vécue comme une parenthèse puisqu'elle s'installerait dès le début du mandat présidentiel et surtout pour toute sa durée. La posture présidentielle ne pourrait plus être celle de l'attente de la fin de la cohabitation. Les promoteurs du quinquennat, dont les probables candidats à la prochaine élection, Jacques Chirac et Lionel Jospin, devraient admettre que leurs espoirs de redorer le blason présidentiel seraient perdus. Cette situation ouvrirait alors la voie à des retrouvailles avec la fonction d'antan et comblerait ceux qui ont toujours rêvé d'un président véritablement arbitre. Ce serait incontestablement paradoxal, car contraire à l'objectif affiché par la dernière révision et surtout à la pratique dominante du régime. Ce qui veut dire que cela n'a rien d'évident. Un président pour quoi faire ? Arbitre ou gouvernant ? L'oscillation est toujours présente. Quelle que soit l'issue des élections de 2002, le plus important sera de ne pas oublier ce qui compte : la limitation du pouvoir (présidentiel ou autre) et non la nature du régime.

RÉSUMÉ

À l'heure où certains s'inquiètent des attaques répétées à l'encontre de la fonction présidentielle, ou d'autres, au contraire, sont prêts à abattre la statue du commandeur, cet article cherche d'abord à comprendre le malaise qui touche l'institution présidentielle. Si responsabilité et pouvoir sont inéluctablement liés dans une démocratie constitutionnelle, l'absence de responsabilité politique du président a fini par saper les fondements de son autorité. Après trois cohabitations et l'introduction du quinquennat, la fonction présidentielle n'a été préservée qu'au prix d'une autorité diminuée dont on peut penser qu'elle ne pourra être restaurée qu'à la condition d'un exercice plus démocratique de la fonction.