CLAUDE EMERI

De l'irresponsabilité présidentielle

Le Palais de l'Elysée est-il le château de la Belle au bois dormant ? Cette interrogation résume un des problèmes auxquels près de trente ans de pratique de la Ve République ne donnent pas de réponse et qui devient particulièrement lancinant puisque sa solution est sans cesse modifiée, au coup par coup, par des acteurs politiques qui ne sont pas le constituant originaire ; particulièrement irritant quand ce dernier est tenu hors du coup, comme c'est le cas depuis 1969, au point que l'on éprouve le sentiment qu'il est quelque peu manipulé.

Pourtant, voilà bien un principe du droit politique libéral que le bon sens populaire a pu traduire en termes de science politique spontanée : pouvoir et responsabilité vont de pair, « on n'a d'autorité que dans la mesure où on en assume la responsabilité, on n'est responsable que dans la mesure où on détient une autorité » (Vedel, 1949, 429).

Etymologiquement et parallèlement, irresponsabilité cbemine avec impuissance, que le vocabulaire juridique traduit par : incapacité. Et concerne le mineur, l'aliéné, autrefois la femme mariée, insusceptibles d'être rendus responsables d'actes qu'en droit ils ne sont pas habilités à prendre. Par quelle dérision apparente a-t-on pu ajouter le chef de l'Etat à cette cohorte ? Certainement au jour où le règne de la loi — l'Etat de droit — a succédé au règne du bon plaisir, quand l'incarnation de l'Etat a été séparée de son Gouvernement. Faisons confiance aux légistes, ils ont trituré les adages — *King cannot do wrong*, « le roi ne peut mal faire » (mais ses prévôts font parfois mal) — et formulé des axiomes contradictoires — « Le roi règne mais ne gouverne pas », « le trône n'est pas un fauteuil

vide » — qui ont longtemps permis d'entretenir l'équivoque, d'épaissir le brouillard derrière lequel il est bien malaisé de repérer le niveau de pouvoir, et donc de responsabilité du chef de l'Etat (Bélanger, 1979). En France et ailleurs, un inventaire hâtif conforte cette nébulosité : Grévy où les malheurs d'avoir un gendre, Edouard VIII et les avatars d'une vie privée, Léopold III et les conséquences d'un mauvais choix, de Gaulle et le suicide référendaire, Nixon et la mise hors jeu du tricheur, etc. Il s'agit de démissions ou d'abdications, les formes et les péripéties diffèrent, mais le résultat est chaque fois le même : le système politique se purge par l'éviction du mouton noir, à tort ou à raison porteur des péchés de la société politique qu'il symbolise, dérisoire exutoire à des crises parfois plus profondes et qui les dissimule.

Qu'importe ! On y attache d'autant plus d'attention qu'elles concernent celui qui incarne l'Etat dans ses attributs les plus solennels : la Couronne, la République. Et ce n'est que rarement qu'elles prennent la forme d'un désaveu de la politique menée par le chef de l'Etat ; tant il est vrai que dans la quasi-totalité des systèmes politiques constitutionnels-pluralistes, il n'exerce pas le pouvoir. Ou, au moins, ne l'exerce pas seul.

On enseignera alors que l'irresponsabilité du chef de l'Etat a pour corollaire naturel son effacement du pouvoir et le transfert des compétences qui lui sont dévolues par le droit politique écrit sur les ministres — dont il est nominalement le chef et dont il nomme le Premier d'entre eux. Nous sommes alors dans l'hypothèse du régime parlementaire. Lorsque cette irresponsabilité coïncide paradoxalement avec l'effectivité du pouvoir présidentiel — nous sommes alors dans l'hypothèse du régime présidentiel —, elle est tempérée par des freins constitutionnels écrits ou conventionnels qui lui ôtent une belle part de sa signification littérale. Quand, enfin, un double circuit de pouvoir et de responsabilité est ménagé au sein d'un Gouvernement dyarchique — hypothèse duvergiste du « régime semi-présidentiel » (Duverger, 1986/1) —, à l'évidence cette irresponsabilité n'est pas figée mais fluctue en fonction d'un certain nombre de paramètres ; le plus important, et aussi le plus difficile à prétendre fixer dans le droit positif : le rôle effeetif que le Président remplit dans le système politique, directement tributaire du centre de gravité que celui-ci se donne sous l'influence de facteurs qui tiennent beaucoup plus à l'environnement politique — les « conditions extérieures de température et de pression » — qu'à la volonté des acteurs et aux règles du jeu.

Et pourtant... Pourtant, l'objet de notre propos est singulière-

ment obscurci par les donneurs de théorèmes, « entogés » dans l'écarlate des Facultés de droit qui dissimule souvent leurs préférences politiques ; et par le discours politique de girouettes plus ou moins habiles — « ce n'est pas moi qui tourne, c'est le vent ! » — à conserver leur cap dans une conjoncture que la « démocratie cathodique » rend plus tourbillonnante encore. Tous s'accordent à reconnaître que la fonction — la primauté ? — présidentielle ne peut plus s'accommoder avec le principe classique d'irresponsabilité tel que le droit politique le formule, mais se divisent rapidement quand il s'agit d'en mesurer la portée.

Le point de vue du droit ne satisfait personne, même pas les juristes ! L'observation de la pratique entamée depuis quelques mois permet beaucoup plus aux acteurs d'engager des paris qu'aux politistes de formuler des hypothèses.

Le droit politique est unanime pour concéder que le Président de la République n'a pas pour seule fonction l'inauguration des chrysanthèmes et que l'intention du constituant de 1958 était de lui offrir une garde-robe dans laquelle il pouvait trouver, au gré des circonstances la jaquette du maître de cérémonie, la tenue d'arbitre du jeu politique — avec le sifflet de l'arbitre de champ plutôt que le fanion de l'arbitre de touche — et le *battle-dress* du dictateur républicain. La révision constitutionnelle de 1962 y a ajouté le bleu du mécanicien ou le costume trois pièces du manager selon que l'on songe au char de l'Etat ou à l'entreprise politique. En tout cas, l'essentiel du débat tourne autour de l'utilité que la doctrine accorde à ce dernier vêtement.

1 / Jusqu'en 1962, tant bien que mal, la doctrine ne trouve pas trop à redire à la confrontation du titre II et de l'article 68 de la Constitution ; celui-ci reprend les dispositions du parlementarisme flamboyant : « Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonetions qu'en cas de haute trahison » ; on continuera donc à enseigner :

a) l'étendue du principe — il touche les domaines civil, pénal et politique ;

b) ses limites, tracées par l'exercice des fonctions et la haute trahison (1).

(1) Pour rendre la potion plus digestible, on l'égaiera de quelques questions facétieuses : « *Quid* de la responsabilité du Président qui lutinerait quelque bergère au coin du bois, revêtu du seul grand cordon de la Légion d'honneur ? »

Tout au plus ajoute-t-on (Prélot, 1958) que depuis les précédents Grévy et Millerand la Chambre peut contraindre le Président à la démission par la grève de la confiance ; l'article 49 le permet. Mais on n'imagine pas non plus sérieusement qu'elle autorise en réponse l'usage de l'article 16, car la Haute Cour serait alors le — mauvais — juge du conflit.

Toutefois, deux entorses au principe sont vite consacrées par la pratique, à raison de la conjoncture et de l'écrasante personnalité du général de Gaulle : dans la recherche d'une solution au conflit algérien, le Parlement lui confère la responsabilité de la négociation et il en appelle au peuple, par voie référendaire, pour obtenir la ratification solennelle des décisions prises et des accords trouvés. Cette pente plébiscitaire était amorcée dès le référendum constituant et les onze années de présidence gaullienne ont été placées sous le signe indélébile d'une relation de confiance personnelle — pourquoi ne pas dire : de nature charismatique ? — entre le Général et « l'armée de ceux qui le soutiennent ». Entre l'attentat de Petit-Clamart et le référendum-suicide d'avril 1969, une logique de responsabilité présidentielle s'enracine.

Elle trouve sa traduction juridique dans la théorie du domaine réservé dont on ne dira jamais assez qu'elle semblait d'autant plus pertinente qu'elle pouvait s'appuyer sur un rappel implicite mais pas toujours exact de la tradition républicaine. En charge de la continuité de l'Etat, de la sauvegarde de la République et de l'intégrité de son territoire, le Général a, par surcroît, la suprême élégance d'y ajouter la grandeur et le génie de la France et de s'affirmer comptable de l'ensemble devant le peuple souverain. Irrésistiblement, l'image d'un double circuit de pouvoir et de responsabilité s'impose aux lecteurs de la Constitution revue mais pas encore corrigée : celui qui met en relation le Gouvernement et le Parlement, à travers les articles 20 et 49, pour ce qui concerne les Français divisés, attentifs à leurs avantages sociaux, à leur confort et à leur tranquillité. Subalterne. Et celui qui met en relation le Président et le peuple assemblé, à travers l'esprit de la Constitution telle que de Gaulle en lit le titre II et spécialement son article 5, pour ce qui concerne la France grande, belle et généreuse. Pour l'essentiel.

L'incontestable logique de cette vision, irritante à force d'être mobilisatrice par le grandiose qu'elle implique — Berlioz plutôt que Francis Lopez — provoque l'interrogation angoissée du juriste libéral : par quelle procédure le nécessaire équilibre entre pouvoir et responsabilité peut-il être garanti ?

René Capitant, pour des raisons qui ne tiennent pas toutes à sa

qualité de professeur de droit public, propose une réponse propre à rallier la coborte des positivistes ; il affirme que contrairement à la lettre de l'article 68, le Président de la République est politiquement responsable devant le peuple par la question de confiance qu'il lui pose à travers la mise en œuvre de l'article 12 de la Constitution : « l'arme de la dissolution », qui retrouve à l'issue d'un long sommeil la bienfaisante et démocratique fonction que lui confère l'anglomanie constitutionnelle : permettre au corps électoral de trancher clairement le conflit entre le Président, « pouvoir politique autonome », et le Parlement : « L'Assemblée nationale ne peut renverser le chef de l'Etat que si le corps électoral lui en a donné le mandat » et le général de Gaulle a clairement montré, « lors de la dissolution du 9 octobre 1962, qu'il comprenait ainsi le fonctionnement de la Constitution : en posant la question de confiance devant le peuple, il proclamait... sa volonté de se soumettre au verdict populaire, et donc de se démettre immédiatement de sa fonction au cas où le verdict eût été hostile *à sa politique* » (Capitant, 1982, 397).

A sa politique. On a volontairement souligné ces trois derniers mots, car ils expriment bien la question que l'auteur se pose : comment cette politique s'exprime-t-elle ? La réponse est donnée quelques pages plus haut dans une exégèse assez inattendue — à l'époque où Capitant écrit : 1964 — de l'article 19 de la Constitution : à travers les actes du Président dispensés de contreseing. Sous les deux républiques précédentes, « le contreseing ministériel, exigé pour tous les décrets du Président de la République, sans aucune exception, devait nécessairement aboutir à l'appropriation du pouvoir présidentiel par les ministres » (Capitant, 1982, 382). Il est effectivement vrai que l'interprétation conventionnelle donnée à la règle confinait à l'absurde sauf à consacrer la totale irresponsabilité du chef de l'Etat ; deux exemples bien connus : la règle selon laquelle, sous la IVe République, le Président du Conseil censuré et donc révoqué par l'Assemblée contresignait — au nom des affaires courantes — le décret du Président désignant son éventuel successeur. Surtout, la règle de l'accompagnement, corollaire naturel de l'irresponsabilité politique du Président, qui le contraignait à ne prononcer en public que des discours soumis à la censure gouvernementale, et dont tout contenu polémique était nécessairement évacué. L'ingéniosité de René Capitant consiste à tirer dans la zone de pouvoir/responsabilité du Président des actes dispensés de contreseing... parce que ce serait absurde — nomination du Premier ministre (on vient de le voir), nomination de trois membres et du président du Conseil constitutionnel, saisine de ce gardien juridique de la Constitution — soit

parce que l'initiative en est partagée avec d'autres : il s'agit de l'appel au peuple, par la voie du référendum — qui implique une initiative parlementaire et plus vraisemblablement gouvernementale — ou de la dissolution dont nul n'imagine, en 1958 qu'elle échappe au pouvoir d'arbitrage du Président d'une République parlementaire et qu'elle puisse être initiée par un autre que le Premier ministre (2). Il n'y a guère que le droit de message qui entre dans la logique de René Capitant, sauf à imaginer le spectacle un tant soit peu cocasse : l'auteur de l'appel du 18 juin venant quérir le contreseing de Guy Mollet !

On concédera que ce n'est pas mince dans un univers dont la soumission aux médias électroniques est devenue à peu près totale, accélérée d'ailleurs par l'étonnante maîtrise avec laquelle le Général en usait.

La dunette du pilote a donc été construite dans les trois premières années de la Ve République. Et alors que certains considéraient que l'arbitrage présidentiel redeviendrait vite l'apanage d'un pouvoir neutre une fois refermée la parenthèse algérienne, l'élection au suffrage universel direct du Président est venue renforcer sa prééminence et démanteler à peu près complètement le principe d'irresponsabilité.

2 / A première vue, il n'est pas évident que cet élargissement du corps électoral présidentiel modifie quoi que ce soit dans le statut de l'élu ; après tout, il en fut bien de même aux Etats-Unis — avec toutefois le maintien du suffrage indirect — sans que le principe d'irresponsabilité soit remis en cause. On enseigne toujours que le Gouvernement y progresse à deux vitesses selon que les majorités présidentielle et congressionnelle coïncident ou non ; que les élections intermédiaires ne doivent pas être interprétées comme mettant en cause la responsabilité politique du Président qui ne saurait être engagée que par la procédure disciplinaire de l'*impeachment*. Le mot de désuétude suit rapidement, avec quelques réserves — Andrew Johnson, Richard Nixon — vite balayées. N'oublions pas, pourtant, que l'irrésistible ascension de l'exécutif vers la « présidence impériale » pose la question de son contrôle (Schlesinger, 1976), mal résolue par une surveillance croissante de l'administration fédérale et par

(2) Là encore, il s'agissait d'éviter le ridicule : quelle responsabilité politique peut en effet conférer le contreseing donné par une autorité révoquée à la révocation de son révocateur ? En poussant la logique jusqu'à l'absurde, l'intervention du Premier ministre dans la dissolution de l'Assemblée deviendrait un préalable à la discussion et au vote de la motion de censure.

des tentatives de limitation des compétences du Président (*War power Act*, 1973, *Impoundment control Act*, 1974), par la brièveté du mandat et par la « sondomanie » ; le 8 août 1974, la classe politique contraint Richard Nixon à démissionner ; l'allocution qu'il prononce à cette occasion mêle adroitement les motifs de la censure, d'ordre personnel et d'ordre politique.

En France, à compter de l'élection présidentielle de décembre 1965 le doute n'est plus permis ; l'intervention directe de 85 % des électeurs ne poursuit pas la recherche d'un maître de cérémonie ou d'un arbitre ; si, en sens inverse, le second tour de scrutin de 1969 ne mobilise que 69 % du corps électoral, c'est parce que la distance politique entre les deux candidats — « Poher, Pompidou, bonnet blanc, blanc bonnet » — ne semble pas suffisante. En 1974, moins de 13 % d'abstentions au second tour. En 1981, plus de trente millions de Français se déplacent pour choisir entre deux programmes qui ont mobilisé tous les soutiens des candidats et qui, « de plus en plus détaillés, ont conduit à transformer la responsabilité présidentielle : de caractère encore très personnel et affectif avec le général de Gaulle, elle est devenue de plus en plus politique et contractuelle avec ses successeurs » (Massot, 1986, 112). Nul ne doute plus que le Président soit responsable devant le corps électoral.

Et on ne discute guère, à cet instant, que des circuits par lesquels cette responsabilité peut être mise en œuvre (Emeri, 1982) : directement, en vertu de l'article 6 nouveau, au terme du mandat, lorsque le Président sortant se représente (Giscard, Carter, même défaite) ou à son initiative par le biais du référendum-question de confiance. Indirectement, tout au long du mandat, par les mécanismes du régime parlementaire qui demeure.

C'est à ce niveau que deux écoles s'opposent ; la première s'attache à dégager la logique de la structure réelle des institutions et constate que plus de vingt ans de pratique soulignent la formidable mobilisation que réalise l'élection présidentielle : tous les partis sont, en permanence, obnubilés par cette échéance et articulent leur action par rapport à elle ; toutes les attentes sociales convergent vers les deux protagonistes du second tour ; ne pas y répondre clairement — de Gaulle, 1965 — ou y répondre mal, par vacuité programmatique — Poher, 1969 — ou par surcharge idéologique — Mitterrand, 1974 — et l'inquiétude gagne les supports. Surtout, elle donne une nouvelle définition du Gouvernement dont il est devenu évident qu'il est celui du Président et que s'il persiste à déterminer et conduire la politique de la Nation, c'est sous l'autorité du chef de l'Etat. Pas de dyarchie au sommet (Quermonne, 1983, 57 et 581).

Du même coup, les relations entre le Parlement et le Gouvernement interpellent, par-delà le Cabinet et le Premier ministre — pouvoir exécutant — leur véritable chef : lorsque le Gouvernement Pompidou est censuré en 1962, c'est de Gaulle qui est visé et atteint ; lorsque Jacques Chaban-Delmas pose la question de confiance en 1972 sur une déclaration de politique générale, le Président Pompidou s'irrite à juste titre car on ne peut séparer ce que la logique du système a soudé. L'article 12 est l'arme qui permet d'ajuster majorité parlementaire et majorité présidentielle ; le message du Président Mitterrand au Parlement, en date du 8 juillet 1981, est explicite : la victoire de la coalition présidentielle aux élections législatives provoquées par la dissolution scelle le contrat :

« Le changement que j'ai proposé au pays pendant la campagne présidentielle, que les Françaises et les Français ont approuvé, que la majorité de l'Assemblée nationale a fait sien, commande désormais nos démarches... J'ai dit à plusieurs reprises que mes engagements constituaient la charte de l'action gouvernementale. J'ajouterai, puisque le suffrage universel s'est prononcé une deuxième fois, qu'ils sont devenus la charte de votre action législative... Le Premier ministre vous demandera les moyens dont dispose la représentation nationale pour que soit fidèlement exécuté le contrat qui, depuis les 10 mai et 21 juin, nous lie au peuple français. »

Cette école n'imagine pas que la déchirure du contrat puisse être partielle et que le Premier ministre puisse être autre que le chef d'une majorité parlementaire qu'il a construite pour qu'elle coïncide avec la majorité présidentielle : Pompidou, en 1962 et en 1968 (3), M. Pierre Mauroy, en 1981, jouent ce rôle confortatif de la légitimité du « Gouvernement » issu de deux sources confluentes.

La seconde école pousse plus loin encore la solidarité entre la responsabilité du Président et celle de son Gouvernement ; elle considère que l'ajustement entre les deux majorités, présidentielle et parlementaire, doit être permanent (4). Sa logique est incontestablement gaullienne, ce qui signifie qu'elle a pour elle l'interprétation la plus fidèle de l'esprit de la Constitution de 1958-1962. Son idée directrice est simple : lorsque la rupture de la majorité parlementaire survient, explicite — le contrat est déchiré, le Gouvernement est censuré — ou implicite — le contrat est désavoué à l'occasion des élections législatives qui se déroulent au moins une fois pendant le sep-

(3) A juste titre, l'éviction de Georges Pompidou après cette victoire qui fut d'abord la sienne, scandalise la majorité des observateurs.

(4) « A chaque consultation nationale, le Président de la République engage son sort personnel » (Robert Badinter, La fin d'une fiction, *Le Nouvel Observateur*, 30 août 1976).

tennat — le Président ne peut que constater l'apparition de ce ferment de crise et prendre les dispositions nécessaires pour en conjurer les effets ; car c'est bien là que se situe la recherche du « fonctionnement régulier des pouvoirs publics » que lui assigne l'article 5. L'arme est encore la même, l'appel au peuple souverain : il *doit* dissoudre l'Assemblée nationale devenue hostile et poser la question de confiance au peuple par l'interposition de candidats qui feront nécessairement campagne sur le programme simple : soutien ou désaveu du Président.

Telle est la démarche qu'adopte le général de Gaulle en 1962 (Quermonne, 1983, 80, rappelle l'allocution « plébiscitaire » du 7 novembre : « Vous allez élire les députés. Ah ! Puissiez-vous faire en sorte que cette deuxième condamnation n'aille pas à l'encontre de la première ! »). Qu'adopte Georges Pompidou en 1973 : « Au lendemain des élections..., je serai amené à former un Gouvernement, il faudra que ce Gouvernement ne soit pas renversé par l'Assemblée nationale. Et s'il est renversé par l'Assemblée, j'aurai la possibilité, si je le veux, de dissoudre et de faire appel au pays » (5). On imagine qu'à l'issue de ce — troisième — tour décisif de scrutin, si le Président est désavoué, il ne peut qu'en prendre acte et se démettre pour que se reforme un nouveau couple Gouvernement-majorité et qu'avec l'alternance soit relancée la machine.

Pour cette école, toute autre solution de cohabitation, de coexistence ou de mariage blanc entre un Président et sa majorité tirant à bue et un Premier ministre et sa majorité tirant à dia ne pourrait qu'aboutir à la paralysie immédiate ou à terme de l'ensemble gouvernemental du fait des pouvoirs de veto réciproques que la Constitution donne aux associés-rivaux cosignataires des plus importantes décisions prises en forme de normes juridiques (Zorgbibe, 1986, 32 et 121). Les hypothèses de marchandage au petit déjeuner — je t'échange un préfet de région contre une ordonnance sur l'emploi des jeunes (Duverger, 1986/2, 89 et s.) — ne peut résister longtemps à une lecture du droit politique menée sous l'éclairage de son évolution conventionnelle : « Toutes les spéculations juridiques sur la coexistence d'un Président de la République issu de l'ancienne majorité et d'un Premier ministre issu de l'ancienne opposition devenue majorité sont ainsi réduites à de simples jeux de l'esprit, des essais de politique-fiction », affirme avec force Robert Badinter (6).

(5) Conférence de presse du 21 septembre 1972, citée par Massot, 1986, 157.
(6) Article précité. Le même point de vue est défendu par François Goguel, La responsabilité du Président, *Le Figaro*, 16 décembre 1985 — ce qui prouve qu'il dépasse les clivages partisans.

Entre les deux écoles, il n'est guère aisé de marquer une préférence qui procède de la seule logique juridique. Si nous penchons personnellement pour la seconde, c'est en considérant que l'élection du Président au suffrage universel direct est d'une telle puissance légitimatrice qu'il n'est pas pensable que son bénéficiaire puisse dire, quelques mois après : « Pouce ! Je ne gouverne plus et me retire provisoirement du jeu. » Telle n'était pas l'intention des électeurs et cette hypothèse n'est inscrite nulle part dans la Constitution. Et l'insertion de la notion de régime semi-présidentiel — qui la porte — dans la typologie des régimes politiques, pour séduisante qu'elle soit (Duverger, 1986/1), n'est pas totalement convaincante. Sauf à mettre l'intention — millénariste ? — du constituant à l'épreuve de l'observation des fluctuations conjoncturelles du rapport des forces politiques.

Le Colloque de Bordeaux (juin 1981) sur la présidence comparée aux Etats-Unis et en France a eu au moins un mérite : mettre en évidence que les interprétations juridiques perdent toute pertinence et une belle part de leur intérêt quand on les place dans une perspective systémique ou tout benoîtement évolutionniste : « Dès l'instant qu'un changement profond du régime survient — comme par exemple l'élection au suffrage universel du Président de la République — il y a une véritable « impasse » pour les constitutionnalistes de stricte obédience ». Parce qu'elle « postule la prise en compte de l'environnement et, de fait, la perspective du changement, l'analyse systémique peut nous permettre d'intégrer à l'explication sociologique les données institutionnelles et juridiques » (Seurin, 1986, 374).

Il n'est pas inutile, alors, de remettre sur le chantier la notion de régime semi-présidentiel qui a l'avantage de nuancer les typologies juridiques classiques en érigeant un modèle à partir d'expériences de confrontations entre un chef d'Etat élu au suffrage universel et un chef de Gouvernement assuré de la confiance du Parlement (Duverger, 1978). Le dualisme de ce que l'on persiste à qualifier « l'exécutif » — alors qu'il exerce une belle part du pouvoir normatif — est renforcé par le soutien que chacun des protagonistes peut tirer de la légitimité démocratique qu'il incarne : « En régime semi-présidentiel, écrit Maurice Duverger, la dualité des expressions du suffrage universel est installée au cœur même de l'exécutif : le Président correspond à l'une de ces expressions à travers sa propre élection ; le Premier ministre correspond à l'autre à travers la majo-

rité parlementaire qui le soutient » (7). Le point de vue du droit pèche à considérer que ces deux légitimités sont équivalentes et que la plus récente chasse la plus ancienne, que celui qui a gagné la dernière étape contraint l'autre à l'abandon.

Une première nuance est alors à apporter en fonction de l'engagement du Président dans la dialectique pouvoir/responsabilité ; lorsqu'il est faible (en Autriche, en Islande, en Irlande) et que le chef de l'Etat ne dépasse pas le niveau de l'arbitrage dans le jeu politique — et il conviendrait peut-être mieux dc parler alors de « régime semi-parlementaire » —, le dualisme de l'exécutif est plutôt de type orléaniste. On veut dire par là que la ligne de plus grande pente se dirige vers une primauté du Premier ministre et des relations qu'il entretient avec le Parlement. Lorsqu'il est plus fort (en Finlande, en Allemagne de Weimar, au Portugal), il semble qu'il corresponde à une fonction de médiation dans des systèmes multipartisans fractionnés — la chambre basse est élue à la RP. Coïncidenee ? — où le chef de l'Etat est conçu comme un ciment destiné à sceller des Gouvernements de coalition fragiles, voire même des cabinets minoritaires (8). Ceci est particulièrement net au Portugal où l'on explique ainsi la récente élection du Président Mario Soares préféré à tout autre pour son aptitude à négocier et une forte capacité d'unification sociale.

Dans cette échelle, où situer le Président français ? A l'évidence, tout dépend de la structure des majorités et spécialement de la structure de la majorité parlementaire. Quatre hypothèses viennent spontanément à l'esprit :

1 / Le Parti du Président détient à lui seul la majorité parlementaire ; c'est l'hypothèse haute qui correspond aux périodes de Gaulle 1968-1969, Pompidou 1969-1973 et Mitterrand 1981-1986. A la Chambre introuvable, il bénéficie d'un soutien quasiment inconditionnel. La subordination du Premier ministre est pour ainsi dire totale.

(7) Cf. M. Duverger, Système présidentiel et système semi-présidentiel, *in* Seurin, 1986, 351 et s.

(8) Cf., sur la Finlande : Duverger, 1978, 44-56 et J.-M. Jansson, Le régime semi-présidentiel finlandais : dispositions légales, pratique politique, *in* Duverger, 1986/1, 103-111. Sur le Portugal, l'article de Luis Salgado de Matos, L'expérience portugaise, *in* Duverger, 1986/1, 55-83, et surtout le très récent, très complet et excellent ouvrage de Thomas-C. Bruneau et Alex MacLeod, *Politics in Contemporary Portugal. Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder (Colorado), Lynne Rienner Publishers, 1986.

2 / La majorité présidentielle se retrouve à l'Assemblée, avec deux variantes possibles :

— Le parti du Président forme la majorité de la majorité : de Gaulle 1959-1962, 1962-1967, 1967-1968, Pompidou 1973-1974. Le Gouvernement reste présidentiel, simplement fragilisé par la défection possible d'une partie de la coalition — c'est l'ère des cactus. Le Président devient *de facto* responsable devant l'Assemblée nationale qui lui adresse des motions de censure et les vote parfois. La dissolution — 1962, 1968 — est au bout du chemin.

— Le parti du Président est minoritaire au sein de la majorité : Giscard d'Estaing 1974-1981. On entre alors dans les antichambres de la cohabitation et on assiste au moins à un partage des compétences entre l'Elysée et Matignon (9) parce que l'équipage gouvernemental est très largement tributaire des états d'âme du principal parti de la majorité — qui tient l'essentiel des leviers de la procédure législative — paradoxalement moins lorsque son chef est à Matignon que lorsqu'il est à Ussel ou à l'Hôtel de Ville de Paris, les yeux fixés sur son associé-rival. Le Président devient responsable d'abord devant sa propre majorité et n'y échappe que par le transfert de son impopularité personnelle sur la personne du Premier ministre (M. Raymond Barre, 1978-1981).

3 / La majorité présidentielle devient faiblement minoritaire à l'Assemblée. C'est l'hypothèse que frôla le général de Gaulle en 1967 (le « troisième tour » de l'élection présidentielle de 1965) et que la représentation proportionnelle heureusement redécouverte offrit à M. Mitterrand en mars 1986.

Elle se caractérise d'abord par un discours politique lénifiant et totalement contraire à « l'esprit de la Ve République », qui consiste à prétendre que l'on va enfin « appliquer la Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution » en mettant l'hôte de l'Elysée en chômage partiel (10). Elle implique, en fait, une relecture du texte et des pratiques qui permettent, par convention, de déterminer quelles compétences l'élection législative a transférées — rendues ? — au Premier ministre et lesquelles demeurent entre les mains du Président. En vérité, elle consacre l'éclatement du Gouvernement.

(9) Cf. les judicieuses remarques d'un observateur particulièrement bien placé : Charles Debbasch, *L'Elysée dévoilé*, Paris, Albin Michel, 1982.

(10) De Gaulle 1967 : « Au fond, cela aurait été amusant de voir comment on peut gouverner avec la Constitution » (cité par Duverger, 1986/2, 7). Mitterrand 1986, message au Parlement du 8 avril.

C'est l'ère de la cohabitation, de la coexistence, du mariage blanc dans laquelle la redistribution des cartes aboutit au moins à un affaiblissement des rôles formels et informels du Président (Seurin, 1986, 405) ; à cet instant, les juristes retroussent leurs manches et les politiques cisèlent leurs « petites phrases » : tel explique que le Président ne peut être dessaisi des compétences qu'il exerce dans les relations extérieures parce que cela remonte aux origines de la IIIe République et que cette convention constitutionnelle est pérennisée par l'article 52 de la Constitution. Tel autre, plus cynique, confesse : « On lui coupera l'électricité ! »

C'est surtout — pour ne pas quitter notre sujet — le jeu du « qui perd gagne », ce paradoxe inattendu où l'on voit le Président accepter d'abandonner une belle part de ses pouvoirs, le maillot et le brassard de capitaine d'une équipe qui perd, et de se réfugier dans la tenue du juge-arbitre irresponsable dans l'espoir — Frégoli d'un nouveau genre — de récupérer toute la mise quelques mois plus tard, à la fin du match. Le cas de figure est assez peu commun pour retenir quelques minutes l'attention.

On relèvera d'abord qu'il correspond moins à une « logique du système » qu'à la stratégie convergente des principaux acteurs. Très justement, Olivier Duhamel caractérise le scrutin du 16 mars 1986 : « Des élections déprésidentialisées » (11). Une étrange connivence unit les opportunistes des deux camps, prêts à considérer que les deux dernières années du mandat présidentiel, du fait d'un calendrier bienvenu, pouvaient constituer la piste d'élan, la phase d'échauffement du grand match de 1988. La gauche déchirée et minoritaire y trouvait son compte ; la droite, « présidentiellement quadruple » (12), en proie à un combat des chefs rentré et à l'incertitude de son issue, aussi. On s'accordera alors sans trop de mal (Colombani et Lhomeau, 1986) pour un partage du domaine qui nous ramène étrangement à l'époque des équivoques originelles et de la théorie du domaine réservé ; étant bien entendu que chacun des protagonistes s'amuse à tirer le tapis sous les pieds de l'adversaire, à grignoter une part supplémentaire de terrain dans le champ partagé de la cohabitation, à se montrer plus prompt que l'autre dans l'atterrissage à Tokyo, dans la visite à Houphouët-Boigny, aux forces aériennes stratégiques ou aux victimes des incendies de forêts ; à mieux accrocher les caméras de télévision à ses basques dans toutes ces pérégrinations.

(11) Cf. sa contribution : Les premières élections législatives de la Ve République, à Elisabeth Dupoirier et Gérard Grunberg (dir.), *Mars 1986 : La drôle de défaite de la gauche*, Paris, PUF, 1986, p. 231 et s.

(12) O. Duhamel, *op. cit.*, p. 234.

Quand on entre dans le domaine normatif, chacun reste derrière sa ligne : « Je ne suis et ne veux être responsable que des actes dont je prends l'initiative et que j'approuve », confie le Président Mitterrand en novembre 1986 (13) ; son jeu consiste à rejeter sur une majorité étroite la responsabilité de décisions assez impopulaires pour démobiliser quelques soutiens du Gouvernement, car l'usure du pouvoir est une métaphore dont les politiques vérifient la réalité à la lecture des baromètres mensuels et des courbes de popularité qui les obsèdent. Naturellement, plus la marge de manœuvre du Gouvernement est étriquée, plus le Président bénéficie de son retrait du pouvoir et... recule pour mieux sauter.

On a pu constater ce repli stratégique dans le faux débat théorique et le vrai débat politique relatifs à l'exercice du pouvoir législatif et spécialement quand il est fait appel aux ordonnances de l'article 38. Au nom de l'article 5 et de son souci, affirmé et vraisemblable de protéger les compétences du Parlement, le Président met en garde contre un usage trop fréquent et prématuré de l'article 49-3 qui, avec la connivence du Sénat, aboutit à escamoter littéralement le débat. Il manifeste aussi, parfois — et là réapparaissent quelques traces du « contrat du 10 mai 1981 » — les réserves que lui inspirent au fond certains projets de lois (par exemple, sur la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ou le statut de la Nouvelle-Calédonie). Pour autant, il ne refuse pas la promulgation de la loi — il y est tenu par l'article 10 sauf, selon nous, si une seconde délibération lui a été refusée. Lorsque le Gouvernement, pour des raisons tactiques, décide d'user de l'article 38 et d'avoir recours à la loi d'habilitation, la petite guerre de la signature peut être engagée. Car l'ordonnance, acte formellement réglementaire, peut être considérée comme engageant la responsabilité de ses cosignataires (la loi n'engage que le Premier ministre qui en a l'initiative et le Parlement qui la vote) ; on a même vu, en 1960, la loi d'habilitation préciser, par amendement parlementaire, que les ordonnances seraient signées « par le général de Gaulle », marque explicite et solennelle de confiance à lui seul accordée. Alors le Président s'accorde le droit de refuser sa signature lorsque les conditions de l'habilitation lui semblent trop imprécises — référence à l'arbitrage — ou outrageantes pour sa récente action de président gouvernant — référence à la responsabilité.

La venelle dans laquelle se croisent Président et Premier ministre est donc trop étroite pour que leurs équipages respectifs ne s'accro-

(13) Cf. l'interview du Président par Alain Duhamel : Mitterrand parle, *Le Point*, n° 738, 10-16 novembre 1986, p. 52 et s.

chent parfois. A cette occasion, l'irresponsabilité du Président ressurgit car toutes ses compétences, sauf deux — la dissolution de l'Assemblée et sa propre démission — sont partagées ou concurrentes. Même celles que certains vont chercher dans le pré carré du « domaine réservé », depuis longtemps en friche. Qu'il s'agisse de la coopération — où Jacques Foccart a bouté hors d'Afrique Guy Penne non remplacé — des négociations internationales — qui ne peuvent connaître d'aboutissement pratique que par la prise en compte de leurs conséquences par le Gouvernement — ou de la politique de défense — qui passe nécessairement par la voie budgétaire (14). Une seule exception : la mobilisation générale et le déclenchement de la foudre nucléaire qui impliquent le rassemblement des Français sur la France autour du Président bouclant le ceinturon du *battle dress* de l'article 16.

Cohabitation va donc de pair avec désengagement du Président ; mais pas avec sa démission.

4 / La quatrième hypothèse est celle, basse, d'une écrasante victoire, en voix et en sièges, d'une coalition ou d'un parti hostiles au Président. C'est celle à laquelle songent les adversaires de M. Mitterrand quand ils rétablissent avec une étonnante célérité le scrutin majoritaire en escomptant les bénéfices éventuels de la loi du cube au cas de dissolution devenue très improbable. C'est celle à laquelle songeait M. Raymond Barre parce qu'elle aurait évité le précédent que nous connaissons aujourd'hui. C'est celle que nous avons décrite plus haut, qui correspond au schéma logique du parallélisme et de la solidarité des majorités, sauvegarde nécessaire mais non suffisante de l'unité de l'action gouvernementale. Elle signifie la révocation du Président avant le terme constitutionnel de son mandat.

Et ne pose qu'une question, mais elle est de taille. Quel est le niveau de défaite aux élections législatives qui interdit la mise en place de la cohabitation et signifie le congé ? Il nous semble que ce doit être celui qui convainc l'équipe gagnante qu'elle emportera à coup sûr l'élection présidentielle qu'elle est en mesure de provoquer en déclenchant les hostilités immédiatement.

A coup sûr. C'est bien là que réside l'obstacle. Car il semble bien que le corps électoral, entre mai 1981 et mars 1986, ait basculé dans les sécurisantes moiteurs de la démocratie consensuelle. En 1985, alors que l'impopularité de M. François Mitterrand était à son

(14) Jacques Chirac, cité par Colombani et Lhomeau 1986, 191 et dans son interview du 30 novembre 1986 sur TF1. Cf. les points de vue antagonistes exprimés par Zorgbibe, 1986, 81 et Duverger 1986/2, 103. Le consensus auquel songe justement ce dernier auteur ne peut se former qu'autour du Premier ministre.

apogée, elle ne touchait que l'homme, pas la fonction présidentielle qui, pour 54 % des Français, devait demeurer ce qu'elle était. Trois Français sur quatre, note Elisabeth Dupoirier acceptent « l'originalité du système institutionnel de la Ve République » (15). Dans le même temps, alors qu'une large majorité de sondés considère qu'il doit « pouvoir choisir soit de demeurer à son poste, soit de démissionner... François Mitterrand est impopulaire mais assez respecté pour que son mandat ne soit pas mis en cause. Si cohabitation il doit y avoir, il l'abordera fort affaibli mais toujours légitime. En souverain privé de son pouvoir mais non pas déchu de son trône » (16). Au fur et à mesure que les opinions favorables au Parti socialiste remontent dans les six mois précédant le scrutin, le pourcentage de ceux qui ne souhaitent pas que le Président démissionne en cas d'alternance parlementaire augmente : 46 % contre 43 % en avril 1985 ; 51 % contre 34 % en octobre ; et celui-ci entre assez peu dans la campagne électorale pour conforter et imposer cette opinion. Aujourd'hui, la cohabitation reçoit l'accord de deux Français sur trois ; 79 % des personnes interrogées souhaitent qu'elle dure jusqu'à la prochaine élection présidentielle (17). Une opinion publique frileuse-pétainiste, diront cruellement certains qui se souviennent du discours rassurant des années d'occupation : l'épée et le bouclier — souhaite dans sa large majorité une coalition gouvernementale qui dépasse le clivage droite/gauche et allie PS, RPR et UDF (SOFRES, 1986, 84). Mais encore faut-il que chacune de ses composantes y retrouve son compte. Depuis mars 1986, la courbe d'impopularité du Président devient passablement erratique en fonction de son engagement — hausse — ou de son retrait — baisse — du processus de décision (18).

Alternance ou cohabitation ? Il n'est pas indifférent de noter que les lectures contrastées et forcément partisanes du droit politique de la Ve République n'interdisent pas de passer de l'une à l'autre donnant à l'irresponsabilité politique du Président un contenu variable en fonction de la composition de l'Assemblée nationale qui se replace alors au cœur du système institutionnel.

Une première question se pose alors, qui concerne la dévolution du pouvoir : on a toujours présenté le régime de la Ve République — la « Constitution de Gaulle » — comme privilégiant l'élection

(15) Elisabeth Dupoirier, La démocratie en France, *in* SOFRES, 1986, 96.

(16) Alain Duhamel, L'image des présidentiables à travers le baromètre *Figaro-Magazine*/SOFRES, in SOFRES, 1986, 25.

(17) Sondage SOFRES/*Le Point*, 15 décembre 1986.

(18) Cf. *Pouvoirs*, 39, 1986, p. 149. Jean-Luc Parodi utilise justement les mots : « popularité arbitrale ».

présidentielle et limite du pouvoir gouvernemental, à travers l'image d'un moteur puissant soumis au double contrôle du Parlement et du peuple. Le retrait politique du Président dans la « Constitution Mitterrac » privilégie l'élection législative, resserre le Gouvernement autour du seul Premier ministre et impose l'image d'un moteur moins puissant et soumis à un contrôle renforcé, en forme de tenaille, puisqu'il est celui d'une opposition installée à trois niveaux : l'Elysée, le Palais-Bourbon et les sondages — voire le Quartin latin.

D'un excès de puissance, que François Mitterrand contestait non sans raisons et avec d'autres avant 1981, n'est-on pas passé à un excès de fragilité, dont on est étonné qu'il reçoive aujourd'hui l'aval parfois explicite de gaullistes historiques ? D'aucuns répondront qu'il ne s'agit après tout que d'une parenthèse de quelques mois, prélude à un réajustement des deux majorités que réalisera l'échéance d'avril 1988 : la lecture des sondages permet de l'envisager. D'autres expliqueront que la nouvelle donne survenue en mars 1986 a permis à la Constitution de 1958-1962 d'exprimer son véritable contenu et de situer au niveau qui convient les pouvoirs et les responsabilités respectifs du Président et du Premier ministre : que la dérive présidentialiste antérieure est désormais conjurée.

Cette première question en occulte une autre, à vrai dire plus stimulante pour l'observateur du système politique : alternance et cohabitation participent de la définition respective des systèmes majoritaires et consensuels (ou consociatifs) : l'irresponsabilité du chef de l'Etat se satisfait des seconds plutôt que des premiers et du multipartisme qui les caractérise (19). On avait déjà eu l'occasion de noter l'échec du gaullisme constitutionnel : fondamentalement hostile aux partis politiques et à leurs jeux une fois pour toutes qualifiés de stériles. Il leur a rendu une place fondamentale dans le système politique en leur confiant la maîtrise de l'acte majeur : l'élection du Président (Emeri, 1982, 225) ; encore pouvait-on imaginer que cette rédemption irait de pair avec la réduction de leur nombre sous l'effet coagulant du soutien majoritaire et que la responsabilité du « Gouvernement » serait toujours engagée devant le corps électoral.

Aujourd'hui, le retrait politique — même provisoire — du Président permet aux partis régénérés dans leur multiplicité, de prendre une formidable revanche sur les pères fondateurs (20) : maîtres du

(19) Cf. A. Lijphart, *Democracies Patterns and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, 1984, p. 67 et s.

(20) Raymond Barre, *Faits et arguments*, 33, février 1986 ; « la cohabitation, c'est une combinaison entre partis, comme nous en avons connue sous la IVe République, et ce sera rapidement le régime des partis ».

ballet politique et de l'univers médiatique — qui a du pain sur la planche : questionner à domicile, au bureau ou au studio les porte-drapeaux de tous les courants ou de toutes les composantes entretient à bon compte un suspense délicieux et permet de renouveler en permanence le combat des chefs — ils désignent quand il leur convient les cibles à abattre, et s'évertuent beaucoup plus à situer leur candidat en bonne place sur l'échelle des « élysibles » qu'à répondre aux attentes sociales d'une opinion publique un peu désemparée par ces jeux florentins — pour ne pas dire byzantins.

Microcosme ? Vous avez dit microcosme...

25 décembre 1986.

BIBLIOGRAPHIE

Bélanger (Michel), La responsabilité politique du chef de l'Etat, *Revue du Droit public et de la Science politique*, 1979, 5, p. 1265-1314.

Capitant (René), *Ecrits constitutionnels*, Paris, Ed. du CNRS, 1982.

Colombani (Jean-Marie) et Lhomeau (Jean-Yves), *Le mariage blanc. Mitterrand-Chirac*, Paris, Grasset, 1986.

Duverger (Maurice), *Echec au roi*, Paris, Albin Michel, 1978.

— (dir.), *Les régimes semi-présidentiels*, Paris, PUF, 1986/1.

— *Bréviaire de la cohabitation*, Paris, PUF, 1986/2.

Emeri (Claude), De Gaulle dans la République ou Vingt ans après, in *Itinéraires : Etudes en l'honneur de Léo Hamon*, Paris Economica, 1982.

Massot (Jean), *La Présidence de la République en France. Vingt ans d'élection au suffrage universel 1965-1985*, Paris, La Documentation française, « Notes et Etudes documentaires », n° 4801, 1986.

Prélot (Marcel), *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, Paris, Ed. du Centurion, 1958.

Quermonne (Jean-Louis), *Le Gouvernement de la France sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 1983, 2e éd.

Schlesinger (Arthur-M.), *La Présidence impériale*, Paris, PUF, 1976.

Seurin (Jean-Louis) (dir.), *La Présidence en France et aux Etats-Unis*, Paris, Economica, 1986.

SOFRES, *Opinion publique 1986*, Paris, Gallimard, 1986.

Vedel (Georges), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949.

Zorgbibe (Charles), *Le chef de l'Etat en question. Scénarios de cohabitation ou de séparation*, Paris, Atlas/Economica, 1986.

RÉSUMÉ. — *L'irresponsabilité politique du chef de l'Etat va de pair avec son retrait relatif du pouvoir de décision. A cette évidence le droit politique de la Ve République ne donne pas de réponse satisfaisante. Les variations du rapport des forces politiques montrent qu'elle coïncide avec une emprise croissante des partis sur le pouvoir.*