

Constitution : l'exception française

(*Le Monde* du 17 novembre 2001)

Olivier Schrameck, dans son livre *Matignon Rive Gauche*, décrit la cohabitation comme une « guerre de tranchée ». On ne saurait mieux dire. En 1914, cette forme de guerre n'avait été ni désirée ni prévue. Pas plus que la cohabitation n'avait été voulue par l'inspirateur de la constitution de 1958.

Le général de Gaulle souhaitait que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif « soient nettement séparés et fortement équilibrés » (discours de Bayeux, 16 juin 1946) et que « le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif, même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiétements et des marchandages » (discours d'Epinal, 19 octobre 1946). Mais, en 1958, sous la pression de Guy Mollet, il admettait que « le gouvernement doit être responsable vis-à-vis du parlement » tout en continuant d'affirmer que « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés » (déclaration d'investiture, 1^{er} juin 1958). De deux principes contradictoires, il ne pouvait résulter qu'une contradiction.

Contradiction que le principal rédacteur de la constitution, Michel Debré, reconnaissait : « Lorsqu'il y a opposition entre la majorité présidentielle et la majorité législative, il y a tentation de conflits. [...] Il est normal, alors, que la primauté soit au Premier ministre, même si, comme je crois, le cas apparaît comme une exception qui ne peut durer au-delà de la consultation électorale suivante. [...] Cette souplesse de nos institutions permet de considérer qu'elles sont bien adaptées à notre temps et à notre pays » (discours pour le 40^e anniversaire du discours de Bayeux, juin 1986).

Que l'auteur défende son texte n'étonnera personne et Michel Debré, dans ses *Mémoires* (tome II, 1988, p. 419), poussera même l'honnêteté jusqu'à préciser « qu'il avait toujours dit que la "cohabitation" était prévue par la constitution ». Son interprétation est simplement contraire à celle du général de Gaulle qui a toujours voulu subordonner le gouvernement au président de la République pour renforcer l'exécutif et non l'affaiblir en le divisant. Comme Michel Debré n'envisage pas qu'un texte qu'il avait rédigé puisse être contradictoire en soi et contraire à l'intention du Général, il appelle « souplesse » ce que la plupart désignent comme une imperfection, il annonce que le conflit sera une « tentation » alors qu'il deviendra effectif et, pour se prémunir, il ajoute que ce sera l'exception et non la règle. Pourtant, entre 1986 et 2002, la cohabitation, qu'il est plus exact d'appeler la dyarchie, aura duré neuf ans sur moins de dix-sept ans.

Le général de Gaulle pensait, sans doute, que cette cohabitation serait effacée par l'usage d'un concept nouveau dans le droit public français, celui d'arbitre. Aucune constitution, en effet, avant celle de 1958 (article 5), à l'exception du projet de constitution du gouvernement de Révolution nationale (printemps 1944, article 10), n'avait confié au président de la République une fonction d'arbitrage pour « assurer le fonctionnement des pouvoirs publics et la continuité de l'Etat ». Michel Debré n'aimait pas cette expression étrangère à la tradition juridique, mais propre à la propagande monarchiste du début du XX^e siècle où le roi « arbitre » au dessus des corps, des factions et des

intérêts. Expression ambiguë car, dans le français d'avant le foot-ball, l'arbitre est soit celui qui juge un différend, soit un maître absolu.

Cette ambiguïté voulue par le général de Gaulle n'a pas suffi à assurer la suprématie effective et constante du président de la République face au Premier ministre. L'intention de l'inspirateur est restée sans portée parce qu'elle n'était pas inscrite dans le texte, et la lettre l'a donc emporté sur l'esprit.

La preuve en est que, trois fois, des hommes issus du parti gaulliste, en 1986 et en 1993, comme Premiers ministres, et, en 1997, comme président de la République se chargeront de démentir le général de Gaulle et d'installer la dyarchie au sommet de l'Etat. Comment les soupçonner d'antigaullisme systématique ou de manque de respect aux institutions de la Ve République, défauts dont on pouvait, à bon droit, soupçonner François Mitterrand ?

Dira-t-on que la cohabitation était nécessaire en 1986 et en 1993 ? La majorité parlementaire pouvait la refuser et obliger le président de la République à dissoudre ou à se démettre. De même, en 1997, le président de la République aurait pu démissionner pour forcer le pays à se prononcer. Pourquoi ne l'ont-ils pas fait ? Comme François Mitterrand et Lionel Jospin de leur côté, les gaullistes ont pesé les conséquences électorales probables de cet affrontement et les ont redoutées. Tous ont écouté le plus puissant des professeurs de droit constitutionnel : l'opinion prêtée aux électeurs. La démocratie se définit par la lutte électorale. La dyarchie n'est que la poursuite de cette lutte par d'autres moyens. Elle permet de faire cohabiter, au sein de l'exécutif, le chef de la majorité parlementaire avec le chef de l'opposition. Ce qu'aucune constitution au monde n'avait encore imaginé.

Qu'au sommet de l'Etat on ne se soient jamais beaucoup aimés n'est pas nouveau. Le président Emile Loubet méprisait le président du Conseil Emile Combes, Georges Clemenceau détestait Raymond Poincaré et François Mitterrand ne portait pas Michel Rocard dans son cœur. Mais Combes, Clemenceau et Mitterrand commandaient, n'en déplaise à leurs partenaires.

On peut, bien entendu, justifier la cohabitation. Les cohabitants, d'ailleurs, au début de l'épreuve, ne s'en privent pas. Ensuite, l'aigreur leur vient et se manifeste d'autant plus que chacun surenchérit souvent dans le même sens que l'autre. Cela n'empêche pas l'opinion de rester, sur ce sujet, plus bienveillante que les experts. Les Français retrouvent l'inspiration de Montesquieu et se félicitent de voir un pouvoir en limiter un autre. Ils se réjouissent que, en matière de politique étrangère et de défense, ou sur d'autres sujets essentiels comme l'Europe, la France parle d'une seule voix, comme avec un gouvernement d'union nationale.

Mais les critiques sont aussi fortes que les justifications. Ce système introduit la discorde au sommet, empêche toute véritable alternance, peut conduire à la paralysie dans le domaine des réformes institutionnelles, comme on l'a vu à propos du cumul des mandats ou du statut de la magistrature. Il suffit de lire la presse étrangère pour mesurer l'effet produit lorsque la France, dans les grands sommets internationaux ou européens, est représentée par un couple et non par une seule personnalité comme partout ailleurs. Cela conduit à une distorsion des interprétations : Lionel Jospin est conquis en Palestine et on raisonne à Paris en terme d'avantages pour le Président ; celui-ci se rend-il auprès de nos forces militaires et on transforme un geste naturel en manœuvre. C'est comme si l'on interdisait aux Français de penser que les hommes publics peuvent agir en fonction de leurs convictions et dans l'intérêt public.

Il est vrai que le mal empire lorsque les protagonistes sont l'un et l'autre candidats à la prochaine élection présidentielle. Mais on ne peut remédier à ce défaut aggravant. Les présidents ont le droit de se représenter. Les Premiers ministres, par la notoriété et l'expérience acquises, deviennent des candidats potentiels.

De cette dyarchie, mal jugée par le monde politique, on espère se guérir par le quinquennat et par le calendrier électoral. En réduisant le mandat présidentiel, on a peut-être réduit la probabilité de la cohabitation. Mais le calendrier, pour l'avenir, sera à nouveau bouleversé par toute dissolution ou par la démission ou la disparition d'un président. On pourrait certes créer une vice-présidence pour régulariser la date de l'élection présidentielle, mais on ne peut pas supprimer la dissolution sans changer de système. De toute façon, même lorsqu'elles sont proches dans le temps et se déroulent dans le bon ordre, les deux élections décisives, celle du président et celle de l'assemblée, pourront toujours diverger. En mai prochain, l'élu du second tour demandera au peuple de lui donner une majorité parlementaire, mais ses adversaires feront campagne pour la lui refuser, quels que soient les propos que les uns et les autres auront tenus auparavant pour critiquer la cohabitation.

Peut-être les candidats à l'élection présidentielle proposeront-ils une refonte constitutionnelle ? Soit d'aller vers un régime présidentiel en supprimant la responsabilité du gouvernement devant le parlement. Soit de limiter les pouvoirs du Président afin qu'il préside mais ne gouverne plus, quelle que soit la majorité de l'assemblée. Aucune de ces voies n'est facile à emprunter, chacune oblige à une rupture profonde. Comme le risque croît avec l'enjeu, on peut douter que quiconque s'aventure vers ces terres inconnues.

Deux choses restent sûres. On a dit que les hommes font l'histoire, mais ne savent pas l'histoire qu'ils font. Le général de Gaulle a fondé les institutions qui rendent possible la dyarchie et il ne la voulait certainement pas. En 1967, s'il avait perdu les législatives, il n'aurait pas accepté de partager le pouvoir et, d'une manière ou d'une autre, il aurait rétabli l'unité de l'exécutif. En 1969, il a clairement signifié que les élections gagnées par Georges Pompidou ne suffisaient pas et que le président « indépendant du législatif » devait, pour confirmer sa légitimité, bénéficier d'un vote personnel de confiance par référendum. L'autre chose certaine est qu'il est inutile de gémir sans cesse sur la cohabitation, puisque selon la formule de Bossuet : « Le ciel se rit des prières qu'on lui fait pour détourner de soi des maux dont on persiste à vouloir les causes ».

Jean-Claude Casanova