

Revue « Etudes » - Octobre 2001

Eloge d'une hypocrisie

La politique rebute car le citoyen a le sentiment profond de son impuissance. Il finit volontiers par penser avec Valéry que « *la politique est l'art d'empêcher les gens de se mêler de ce qui les regarde* ». Et il est vrai que la complexité des structures politiques et administratives entraîne aujourd'hui une fragmentation du corps social en clans, en groupes, en « tranche » qui n'assurent plus, pour la plupart, que des fonctions de défense d'intérêts particuliers. Le citoyen peine à acquérir une vision globale des structures de la nation et de leur rôle, voire de celui qu'il est lui-même appelé à y jouer. Ces sentiments d'impuissance ou de défiance favorisent son isolement au sein de la communauté et l'entraînent à l'individualisme, négateur de toute responsabilité.

Mais dans le même temps, il faut bien admettre que l'indifférence est confortable, tellement plus en tout cas que l'exigence de compréhension. Pourtant la recherche de l'information est la condition première de l'exercice à la fois spontané et raisonné des droits et devoirs du citoyen. La tâche n'est certes pas aisée car elle nécessite efforts et constance, lucidité et capacité à déjouer les pièges de la facilité tendus dans notre démocratie d'opinion où le temps journalistique apparaît sans lendemain.

Ainsi par exemple en est-il des échéances électorales de l'année 2002. Avec une belle unanimité, l'élection présidentielle nous est présentée comme la plus importante, comme l'élection reine de notre régime politique. Celle dont tout dépend. Cela fut certainement le cas dans le passé. Mais est-ce toujours d'actualité ? Et s'il fallait comme disent les Suisses, « *remettre le clocher au milieu du village* » ? Et si la V^{ème} République s'était subrepticement modifiée ? Si le Président n'était pas (plus) aussi puissant ? Si elle était devenue un régime parlementaire où la réalité du pouvoir a été transféré au Premier Ministre ? Où les élections législatives fixent prioritairement le cap ? Cela peut apparaître un débat de spécialistes, et ça l'est sûrement, sauf que ce changement est du aux Français, qui s'en font les prosélytes, et à eux seuls.

En inventant la cohabitation et en l'accompagnant par la popularité forte et constante de ses acteurs, ils ont peu à peu gommés la traditionnelle lecture présidentialisée de nos institutions. Ils ont bousculé les habitudes qui, peu à peu, avaient rigidifié les comportements.

Cette évolution n'était pas écrite dans notre loi fondamentale. A sa naissance, la V^{ème} République était dominée par la personnalité de son fondateur qui profita de l'acquiescement général comme Napoléon, « le petit » selon le mot de Victor Hugo, un siècle auparavant avait bénéficié de l'indifférence populaire. Mais le Général de Gaulle n'avait pas encore clairement exposé ni ses vues constitutionnelles, ni surtout le rôle exact qu'il entendait jouer dans les nouvelles institutions. Les observateurs en furent donc réduit à une exégèse du texte, mal éclairée par les déclarations fragmentaires du général ou de son entourage. Ils en déduisirent que le régime pouvait connaître deux destins : soit instaurer un parlementarisme modernisé, soit inventer un présidentialisme à la française. La seconde formule triompha lentement entre 1958 et 1962 quand de Gaulle démontra sa détermination à exercer véritablement le pouvoir. Et peu à peu une excessive présidentialisée s'imposa effaçant au passage le gouvernement.

De 1958 à 1986, trois étapes scandèrent l'institutionnalisation de celui que Michel Debré nomma le monarque républicain : l'acceptation immédiate, quoique encore controversée sous le magister du fondateur de la V^{ème}, l'accoutumance progressive sous les présidences postgaullistes et l'ancrage par l'alternance socialiste.

Mais en 1986, on découvrit que le mandat parlementaire et le mandat présidentiel n'ayant pas la même durée, la contradiction des majorités était inévitable. Et la cohabitation naquit par la souveraine volonté du peuple. Les gardiens de l'orthodoxie gaulliste vaticinèrent en termes tragiques. Les esprits logiques des constitutionnalistes furent heurtés. Mais tous se rassurèrent en l'espérant marginale et exceptionnelle. Les citoyens, à l'inverse, la banalisèrent en récidivant en 1993 et en 1997. Ainsi, si la législature actuelle va à son terme, sur les seize dernières années, neuf se seront déroulées sous la cohabitation et plus d'une année sur deux depuis 1986...

Il n'est plus, dès lors, possible de continuer à la considérer comme une défectuosité de notre système politique. Il convient plutôt de tenter de comprendre l'étendue des changements institutionnels qu'elle a entraînés. Nul doute que cette pratique hybride du pouvoir a, en effet, sanctionné l'économie originelle de la Constitution qui voyait les mécanismes du régime parlementaire bouleversés par l'affirmation des pouvoirs confiés au Président de la République ainsi que par le rééquilibrage du domaine parlementaire au profit du gouvernement. Elle constitue en cela la revanche de Michel Debré qui développait une lecture gouvernementale/parlementaire de la Constitution au lieu de l'interprétation gothique de l'homme providentiel oint par l'Histoire, adoubé par le peuple¹.

Les Français ont ainsi réinventé l'équilibre des pouvoirs non plus entre le législatif et l'exécutif mais entre deux égales légitimités présidentielle et gouvernementale. Et ils continuent de plébisciter le mode de gouvernement qui en découle : plus consensuel, plus prosaïque où la coopération forcée sert l'exigence de transparence démocratique. Ils ont ainsi fait crédit à leurs dirigeants pour qu'ils sachent bâtir, par des compromis discrets, un « *modus regendi* » fixant les règles d'un nouveau mode de gouvernement. Ils ont fait mentir Spinoza, adepte de la stricte rationalité de type galiléen², pour qui la meilleure des constitutions était celle dont la stabilité ne dépendait pas la qualité de ses dirigeants.

Une telle transformation est une vraie révolution paisible comme notre histoire constitutionnelle n'en a rarement connue. Notre passé politique est en effet peuplé de processus oscillants et de brusques ruptures nous permettant de revendiquer le record mondial de la consommation des constitutions. Car nos changements constitutionnels, pourtant souvent légitimement attendus et annoncés, s'opérèrent par mutations heurtées dans le tumulte d'une révolution, par coup d'Etat ou encore sous le contrecoup d'un désastre militaire : 1789-1793-1799-1815-1830-1848-1851-1940-1944-1958. Plusieurs formes de régime furent successivement adoptées. Aucune ne dura beaucoup plus qu'une quinzaine d'années, bon nombre disparurent bien plus tôt. Comme si la France de Descartes, de Montesquieu ou d'Auguste Comte dont le tempérament juridique plonge ses lointaines racines jusque dans la vieille tradition romaine et qui excelle tant dans la théorie, se révélait impuissante dans la concrétisation durable.

Ne prenons que le XX^{ème} siècle qui débuta avec la Constitution de la III^{ème} République, rédigée sans zèle républicain ni ferveur démocratique avec le seul souci de s'opposer au « pouvoir personnel » en attendant le retour d'une monarchie parlementaire et conservatrice à l'anglaise. Si son apparence était celle de la séparation des pouvoirs, la réalité était différente. Par la grâce d'une bourgeoisie industrielle et d'une aristocratie rurale qui, en se combattant ou en s'associant, réussirent à s'imposer comme classe politique dominante, la toute puissance de la Chambre des députés ne connut pas de frein. La responsabilité devant l'Assemblée se transforma en soumission et le gouvernement devint vulnérable. Et pourtant, dans l'immédiat après-guerre, le juridisme d'un Raymond Poincaré comme d'un Edouard Herriot interdit toute réforme constitutionnelle (hors la crise Millerrand qui se contenta d'affirmer le libéralisme parlementaire). L'union sacrée d'abord puis la victoire avaient beau avoir

¹ Duhamel (Alain), La présidence relative, Libération, 7 mai 1999.

² Schaub (Marianne), Spinoza : une philosophie politique galiléenne, in Histoire de la philosophie, Châtelet (François) Dir, Hachette, 1973.

construit la légitimité nationale de la République, la consécration du régime fut contemporaine de sa décadence.

C'est en 1933 qu'apparurent les premiers doutes sur la capacité politique de la III^{ème}. Face aux menaces d'un régime sanguinaire et criminel, la France s'avéra exsangue : divisée à l'intérieur, candide à l'extérieur. Sous les coups de la crise, le cadre juridique traditionnel éclata. Le gouvernement d'autorité de droite imposée par le 6 février, dirigé par un non-parlementaire, Gaston Doumergue, abolit pratiquement le régime parlementaire en y substituant celui des décrets-lois. Et selon le vieux rythme instauré en France depuis 1780 à cette réaction de type monarchique succéda une contre-réaction de type révolutionnaire (quoique affectant de respecter la lettre de la Constitution) : ce fut le Front Populaire. Et le régime ne réussit, non sans avoir frôlé la modification constitutionnelle (projet de réforme Doumergue, annonce de réforme Blum) qu'à sauver les apparences jusqu'en 1939.

1940 ouvrit une nouvelle crise institutionnelle d'une ampleur telle que, cette fois, la tendance monarchiste installa un roi sur le trône de Vichy, aux acclamations de Charles Maurras. Que la dictature se soit contentée du mot « *Etat* » pour la définir montre d'ailleurs qu'elle savait qu'on n'abolit pas aisément la foi républicaine française, aussi fidèle depuis 1789 qu'avait été fidèle, auparavant, la foi monarchique française.

En 1944, une fois de plus, le changement politique se trouva brutalement réalisé. Au pouvoir du vieux maréchal se substitua un pouvoir révolutionnaire effectif qui permit aux socialistes et aux communistes de gouverner à condition que ces derniers se rallient tacitement au régime de type parlementaire. En trois ans, la France connut trois Constitutions (insurrectionnelle avec gouvernement provisoire, d'Assemblée unique, puis parlementaire à deux assemblées). Et au final, la IV^{ème} dont l'ambition était de corriger les insuffisances telles qu'elles s'étaient révélées avant la guerre, aggrava dans ses mécanismes et donc dans ses défauts, les travers de la III^{ème}.

Ce régime, dépourvu d'exécutif stable, fut encore dominé par la toute puissance, c'est-à-dire l'impuissance, d'une assemblée divisée. Les coalitions des formations politiques, assez habiles pour imposer leurs hommes, ne furent pas assez fortes pour être responsables. La défaite militaire en Indochine bientôt suivie d'un enlèvement militaire en Algérie acheva la décomposition du régime. Le gouvernement ne put ni imposer la victoire par les armes, ni négocier avec les rebelles. Il fut emporté en 1958 par ce qui ressembla à un coup d'Etat. Les dieux de la politique aiment l'ironie : les conditions de majorité qui eussent permis à la IV^{ème} République de vivre se réalisèrent autour de son cercueil. Et c'est au nom de la lutte contre les partis que le corps électoral par référendum donna leur légitimité aux nouvelles institutions.

Que conclure de ce rapide survol ? Que notre tradition constitutionnaliste n'est pas vivante et montante à l'anglaise, mais traînarde et hésitante et agit par choc. Ce jeu cahotant a poussé les pouvoirs non à de longues prévisions progressivement réalisées mais à des cascades de gouvernements provisoires et de réformes institutionnelles. Il fallait qu'un problème atteigne un grave degré d'acuité pour entraîner une décision constitutionnelle notable. En réalité en France, ce n'était pas les gouvernements qui posaient les problèmes, mais les problèmes qui imposaient les gouvernements...

Un tel rappel permet aussi de mesurer l'importance de la mutation constitutionnelle silencieusement à l'œuvre sous nos yeux depuis 15 ans. Antérieurement il fallait changer de Constitution pour changer de régime, désormais le régime peut se modifier sans toucher à la Constitution³. Sans éclats, le Président, qui reste une vigne puissante, a été lentement dépouillé de ses moyens d'action et ne conserve plus que

³ Gaillard (Jean-Michel), Les nouveaux impératifs de la fonction présidentielle, Revue Politique et Parlementaire, n°1008, septembre-octobre 2000, p. 5.

la puissance des mots alors que le Premier ministre a régulièrement gagné en autorité et en autonomie le hissant ainsi à la hauteur des chefs de gouvernements britannique ou allemand.

Au-delà de la part personnelle et indiscutable que Jacques Chirac porte dans l'affaiblissement décisif de la fonction suprême, avec la répétition des cohabitations est née une présidence recentrée. Le chef de l'Etat (terme qui n'apparaît d'ailleurs nulle part dans la loi fondamentale) privé de majorité parlementaire a vu ses pouvoirs, comme le dit Hugues Portelli, « réduits aux acquêts des textes constitutionnels » et condamné aux aguets. En définitive, il ne garde pour l'essentiel qu'une fonction tribunicienne tant ses prérogatives semblent éloignées du quotidien. L'arbitrage consacré par l'article 5 (le « pouvoir neutre » cher à Benjamin Constant) revient à la définition initiale que la pratique avait oubliée, le Président se contentant de veiller « au respect de la Constitution » et d'« assurer le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ». Seule l'incarnation de la nation que lui confère son élection par le suffrage universel lui garantit une prééminence sur le théâtre des opérations extérieures. Et encore, cette convention constitutionnelle aujourd'hui tenue comme obligatoire pourrait lui être contestée dans l'avenir. Au nom de quels principes, en effet, « un Premier Ministre pourra-t-il longtemps s'interdire toute intervention sur la politique internationale, alors même que la distinction entre politique intérieure et extérieure, si jamais elle a eu un sens, n'existe plus ? »⁴.

Ses moyens d'action ne sont plus déterminants. Qu'on en juge : sa maîtrise du calendrier politique par la dissolution est aujourd'hui hypothéquée. La « bombe constitutionnelle à fragmentation »⁵ de 1997 n'a pas fini de produire ses effets. De ce point de vue, l'histoire seule dira peut-être la parenté entre la crise de 1877 qui enterra ce droit de dissolution marqué d'opprobre et la mésaventure chiraquienne. De même son pouvoir théorique de nomination du Premier Ministre est définitivement contraint par la composition de la majorité parlementaire. L'usage de son pouvoir réglementaire par la signature des ordonnances et des décrets pris en conseil des ministres reste largement conditionné par l'état de l'opinion. Comment le Président prendrait-il le risque d'un affrontement ouvert avec le gouvernement ? Quant au recours aux pouvoirs dictatoriaux (art. 16), il demeure hypothétique. Au total, le Président, contraint par la réalité politique, est devenu un Habsbourg viennois, incarnation de la durée et de l'arbitrage.

Parallèlement la fonction gouvernementale n'a eu de cesse que de se renforcer. Et dès lors, la découverte de l'étendue des pouvoirs du Premier Ministre interdit probablement le retour aux comportements antérieurs dans l'intérêt réciproque des « deux têtes de l'exécutif » : d'une part du gouvernement qui peut réellement gouverner et du Président d'autre part, qui se préserve ainsi des aléas de la gestion quotidienne. Car comme la stratégie, la politique est un art « tout d'exécution ». S'il est donné de trop haut ou de trop loin, un ordre se déforme ou se perd dans le chemin qui le sépare de l'exécutant. C'est donc bien le Premier Ministre et non le Président qui est responsable car le pouvoir et la responsabilité sont liés comme l'avert et le revers d'une médaille.

La conquête d'une autonomie gouvernementale s'est appuyée sur le soutien de la majorité parlementaire. Le Premier Ministre peut dorénavant jouir de la plénitude des pouvoirs gouvernementaux, les articles 20 (« le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation ») et 21 (« le Premier Ministre dirige l'action du gouvernement ») s'appliquant strictement et sans entraves. Et même dans le domaine international si la coutume donne, comme cela vient d'être rappelé, l'avantage au Président, politiquement c'est bien le Premier Ministre qui assure la décisive conduite de la politique européenne de la France.

⁴ François (Bastien), Misère de la V^{ème} République, Denoël, 2001, p. 102.

⁵ Chagnollaud (Dominique), Les jeux de rôle de la cohabitation, Libération, 15 mars 2000.

Dans un régime parlementaire, le gouvernement qui dirige l'administration, assure la cohérence de la politique et oriente les travaux du parlement devant qui il est responsable, mais dont l'activité est organisée et dont la volonté n'est pas toute puissante. De telles caractéristiques décrivent maintenant nos institutions. Nous avons bien un Premier Ministre responsable devant la seule Assemblée, incarnation de la souveraineté nationale. Et parce que sa cohésion est la garantie de sa durée, il porte une attention particulière à sa majorité et donc au Parlement. Il s'affirme de ce fait comme la charnière décisive entre le Parlement et le Président, ce lien privilégié faisant de lui le chef de la majorité parlementaire.

Enfin, devenues seule source de légitimité du gouvernement, les assemblées et notamment la chambre basse, peuvent donc, faute de redevenir le centre unique de la vie politique, retrouver une nouvelle fonction : celle du contrôle effectif de l'action gouvernementale. En effet, contrairement à la légende, les parlementaires disposent de pouvoirs considérables mais longtemps ce fut leur propre crainte qui les empêcha d'en faire usage. Ils étaient effrayés à l'idée qu'ils pourraient mettre en difficulté alors qu'ils appartenait à la majorité, « leur » gouvernement. Ainsi comme la majorité n'osait pas contrôler l'exécutif, elle interdit à l'opposition de le faire à sa place. Une lecture minimale des textes contenta tout le monde niant la séparation des pouvoirs dont le seul but est d'éviter la confusion des pouvoirs. Ce temps semble révolu comme en témoigne le travail retentissant de la récente commission d'enquête sur les tribunaux de commerce où l'on vit les commissaires poursuivre, en utilisant l'article 40 du code de procédure pénale, des juges qui refusaient de déférer sous serment. Nul doute qu'un mouvement est lancé et qu'il devrait, *mutatis mutandis* connaître de futurs heureux développements dans le contrôle des dépenses publiques.

Il est donc loin le temps où la situation de coexistence pacifique était attendue avec curiosité considérée qu'elle était soit irréalisable, soit nécessairement fatale au régime. Et avec Michel Debré, on pourrait même dire que la cohabitation est la démonstration du caractère parlementaire de notre régime⁶.

Pourquoi alors est-elle systématiquement dénigrée ? Certes, nul ne conteste qu'il ne s'agit tout de même pas d'une méthode idyllique de la conduite des affaires de l'Etat. Qu'elle tienne plus du mariage de raison que du mariage d'amour, c'est une évidence. Mais alors pourquoi rien n'a-t-il jamais été tenté contre elle ? Tout simplement parce que les Français ne le veulent pas et que les gouvernants n'y ont pas intérêt. Et dans une démocratie, il est rarissime malgré l'irrationalité de la politique que les gouvernants mettent en œuvre une réforme contraire tout à la fois à leurs intérêts et à la volonté des gouvernés !

Il faut en effet relever que la diabolisation permanente de ce mécanisme n'a aucune incidence sur le jugement des Français qui pratiquent une analyse pragmatique de cette coexistence. Ils continuent de l'appréhender comme une coexistence pacifiée des pouvoirs. Or la démocratie c'est le contrat, la négociation permanente donc l'équilibre des pouvoirs. Par leur vote, les citoyens ont contraint les gouvernants à éviter les changements hâtifs et les réformes précipitées. La cohabitation les oblige à rechercher le point d'équilibre après des confrontations argumentées. Chef de l'Etat et chef du gouvernement doivent faire le nécessaire pour trouver les accords même si l'un et l'autre savent qui (le Premier ministre le plus souvent) pourrait imposer la volonté à l'autre en cas de désaccords.

Les gouvernants y trouvent aussi leurs intérêts. Contrairement à ce que l'on veut parfois faire croire, la cohabitation n'interdit pas la décision politique. Jacques Chirac a-t-il réellement regretté de ne pouvoir concrétiser ses engagements électoraux entre 1986 et 1988 ? Et Edouard Balladur ? Quant à Lionel Jospin, du vote des 35 heures à la couverture maladie universelle, des emplois jeunes à la parité, du PACS au quinquennat, s'il a rencontré parfois des difficultés, il le doit plus à la composition de sa

⁶ Debré (Michel), La Constitution de 1958, sa raison d'être, son évolution, RFSP, vol 28, 5, octobre 1978, p. 834.

majorité qu'au Président de la République. Et encore les retards qu'il fut parfois contraint d'intégrer s'expliquent par un respect scrupuleux des droits du parlement, si malmenés dans les premières décennies de la V^{ème} République. En effet, le gouvernement s'est toujours refusé à faire appel à l'article 49-3 dont la caractéristique principale est de réduire une majorité récalcitrante au silence. Cette procédure assurément exorbitante, dont la paternité revient non au général du Gaulle ou à Michel Debré mais à Guy Mollet et Pierre Pflimlin, qui ayant eu à souffrir des débordements parlementaires plaidèrent pour l'adoption de mécanismes stricts, fut pourtant créée pour remédier à des blocages potentiels. De même, là ou sur certains textes auxquels elle n'était pas hostile, une partie de l'opposition était disposée à libérer Lionel Jospin des exigences encombrantes de tel ou tel de ses alliés, il a refusé de recourir à cette facilité. C'est un choix politique compréhensible comme tel, même si les textes n'y ont pas toujours gagné en cohérence ou en modernité.

Le parlement n'a donc pas à se plaindre de la cohabitation. D'autant plus que, suprême facétie ou preuve d'une intelligence supplémentaire, depuis 1997 les Français l'ont même rééquilibré. Le « *trois contre un* » a été remplacé par le « *deux contre deux* »⁷. En effet, entre 1986 et 1988 puis entre 1993 et 1995, les deux assemblées parlementaires penchaient du même côté, celui du Premier Ministre face au seul Président. Depuis quatre ans, le Sénat a politiquement partie liée avec le Président contre l'ensemble que forme l'Assemblée et le gouvernement. Là encore des engourdissements législatifs auraient pu être au rendez vous et pourtant dans la session ordinaire 1999-2000 117 projets et proposition de loi ont été adoptés, dont l'écrasante majorité découle d'un accord entre les deux chambres.

Solidité des institutions et sagesse des hommes, le régime a donc su évoluer sans risquer l'aboulie. Conçue sous le signe de l'extraordinaire, notre Constitution baroque s'est révélée souple. Par obligation, notre vie politique est parvenue à construire entre la présidence de la République, le gouvernement et le parlement, une synthèse remarquable des trois régimes idéaux – monarchie, démocratie et aristocratie – dont les philosophes des Lumières avaient cherché le modèle en Angleterre. Or chacun sait depuis l'Antiquité, que l'équilibre entre ces trois pôles a été considéré comme le moyen le plus efficace de lutter contre la dégradation de chacun d'entre eux en tyrannie, en anarchie et en oligarchie⁸.

Comment alors continuer à vilipender cette cohabitation ? Pourquoi serait-elle seulement louable au sein de toutes les structures intercommunales où les maires avouent travailler de concert sans que leur engagement partisan ne soit un obstacle à la bonne gouvernance ? Ne serait-elle exemplaire qu'au sein des institutions européennes où les 15 commissaires siègent et construisent l'avenir sans sembler gêner par leur affiliation politique ? La cohabitation politique est partout et nul ne paraît s'en lamenter et surtout pas les citoyens, seuls propriétaires en indivision des institutions...

Il ne serait alors pas stupide d'imaginer que l'an prochain naisse une cohabitation institutionnalisée, une cohabitation « *du troisième type* »⁹ qui interviendrait lors des deux scrutins presque simultanés du printemps. Sauf à considérer le peuple souverain comme inconséquent, ce qui constituerait une insulte à Rousseau, il faudra bien admettre que les Français ont délibérément voulu cette situation et qu'il ne s'agit pas d'une nouvelle malfaçon ou d'une énième parenthèse provisoire.

Jean-Jacques Urvoas
Maître de conférence en droit public

⁷ Carcassonne (Guy), Un parlement bien tempéré, Le Point, 9 juillet 1999, n°1399.

⁸ Slama (Alain-Gérard), Le Figaro Magazine, 1^{er} juillet 2000.

⁹ Spitz (Bernard), Vers une cohabitation du troisième type, Le Monde, 22 août 2000.

Université de Bretagne Occidentale