

Que peut le président?*

Résumé: La capacité d'agir du président de la République est évidemment totalement différente selon qu'il dispose d'une majorité parlementaire conforme à ses vues ou rencontre une majorité contraire. Dans le premier cas, de larges ressources politiques lui permettent d'exercer à plein ses pouvoirs mais aussi d'en saisir d'autres et de déterminer toute la vie politique. Dans le second cas, même ses pouvoirs propres sont, en dehors de la politique étrangère, difficiles à utiliser, tant du moins que ses ressources politiques, dans le présent ou le futur, ne sont pas reconstituées.

« Nous aurons, dans la partie de ce cours consacrée à la V^e République, à montrer comment se fait, largement au profit du Premier ministre depuis mars dernier, le partage du pouvoir au sein de l'exécutif » (cours type de droit constitutionnel, rentrée 1993). Et pourtant toujours la même Constitution. Et pourtant, comme le chantait Jacques Dutronc pour un autre, toujours le même président...

Ne moquons pas plus avant la pérennité de nos enseignements et nos progrès dans la recherche des invariants institutionnels. Mais constatons, après bien d'autres, cette situation tout de même assez particulière où la lecture du texte constitutionnel ne suffit pas à savoir qui gouverne, qui peut quoi. Parfaite illustration de la différence entre régime et système, sur laquelle insiste à juste titre Olivier Duhamel, même si la dissemblance entre les deux situations évoquées va sans doute plus loin encore que ce qu'il note: « La vie politique peut ne pas réaliser strictement les potentialités du régime, mais les infléchir ou les contredire¹ ». Elle peut même conduire à des systèmes tellement différents qu'on peut avoir quelque hésitation à considérer qu'il s'agit toujours du même régime.

* « Que Peut le président, » in *Pouvoirs* 1994. n°68 : Qui gouverne la France ?, pp. 15-29.

¹ Oliver Duhamel, « La détermination du système par le régime », pp. 182-186, in *Les Démocraties*, Éd. du Seuil, 1993, p. 369. (citation p. 185).

Que peut le président?

On l'aura compris, il nous paraît difficile de soutenir que, cohabitation ou pas, le Président de la République a en gros le même rôle, la charge de l'essentiel, étant entendu que dans un cas il aura toute facilité pour se saisir de l'accessoire alors que dans l'autre cas il devra en disputer l'exercice. Présenter les choses ainsi reviendrait à suivre l'exemple des auteurs du début du siècle qui, pour justifier le respect du principe de la séparation des pouvoirs par la III^e République, insistaient sur le rôle éminent du chef de l'État...

S'il est vrai que, dans l'un et l'autre cas, le Président de la République a un rôle constitutionnel réel et un poids politique... variable, les deux situations nous paraissent tellement différentes que, quelle que soit la banalité de ce plan, on ne peut que distinguer, sinon opposer, la situation de président à majorité conforme et celle du président à majorité contraire.

I. Le président à majorité conforme

On traitera là de la situation « normale », ou considérée comme telle parce que la plus fréquente, de la V^e République, celle où le président, assuré d'une majorité parlementaire issue de la majorité présidentielle, peut, malgré quelques soubresauts secondaires, compter sur son appui permanent pour diriger le pays selon ses vues. Dès lors, assuré de ce soutien dans les institutions comme au-dehors, il peut agir en utilisant toute la Constitution et toute la politique.

Toute la Constitution

La réponse classique à la question non moins classique des pouvoirs du président de la V^e République consiste, par-delà quelques fioritures, à distinguer ses pouvoirs propres de ceux qu'il partage avec le gouvernement. Formellement, soit; mais à partir du moment où le président est assuré de la soumission du Premier ministre et de la docilité de la majorité parlementaire, ce partage ne dépasse pas le souci de respecter les apparences. En réalité, dans cette situation, le président a toute capacité pour diriger l'action générale mais aussi pour évoquer telle ou telle question, normalement traitée par un autre.

Diriger l'action générale, c'est bien sûr utiliser en toute liberté ces fameux pouvoirs propres que l'on vient d'évoquer, une particulière attention devant être portée à la nomination du Premier ministre puisque c'est en fonction de la personnalité de ce dernier que le reste du pouvoir pourra également être appréhendé.

Les pouvoirs propres sont évidemment ceux que l'article 19 dispense de l'obligation du contreseing puisqu'on le sait, historiquement, le contreseing, conçu pour donner un responsable à un acte dont l'auteur principal ne l'est pas, fait passer le véritable pouvoir du signataire irresponsable au contresignataire responsable. Aucune évolution de cette nature n'est à redouter pour le droit de recourir au référendum, encore qu'il y ait là une nécessité de proposition, bien formelle dès lors que le gouvernement est acquis, pour le droit de dissolution, utilisé pour fabriquer la majorité nécessaire lorsque celle-ci fait défaut (1962), doit être relégitimée (1968) ou tout simplement est à construire dans la foulée de l'élection présidentielle (1981 et 1988). A côté de ces armes considérables, le droit de message au Parlement n'a guère qu'un aspect symbolique et l'article 16, dont François Mitterrand a eu la coquetterie de proposer la suppression pure et simple en 1993, relève, tant dans son texte que dans sa pratique, de circonstances trop exceptionnelles pour mériter d'être examiné ici davantage. Mais, outre le référendum et plus encore la dissolution, l'essentiel est évidemment le pouvoir, donné par l'article 8 premier alinéa, de nomination du Premier ministre, sans aucune condition, fût-elle de simple consultation, le fait étant d'autant plus remarquable que les constitutions contemporaines tendent à formaliser cette désignation par l'intervention des partis politiques ou à tout le moins des groupes parlementaires (notamment Constitution espagnole article 99 et Constitution grecque article 37). Sous la V^e République le président n'est donc tenu que par sa propre appréciation de l'intérêt que présente le choix de tel ou tel. A cet égard la règle que nous avons cru pouvoir discerner en 1978² s'est largement confirmée depuis: le premier Premier ministre du septennat est une personnalité de premier plan qui a activement participé au succès du président élu ou réélu, ainsi M. Debré en 1959, G. Pompidou en 1966,

² Voir « Un régime hésitant et déséquilibré », in *Pouvoirs*, n° 4, 1978, pp. 119-122.

Que peut le président?

J. Chaban-Delmas en 1969, J. Chirac en 1974, P. Mauroy en 1981, M. Rocard en 1988. En revanche, le ou les suivants sont des personnalités au départ plus discrètes et qui n'ont d'autre poids politique que celui que leur donne le président, même si leur avenir est ouvert... Ainsi G. Pompidou en 1962, M. Couve de Murville en 1968, P. Messmer en 1972, R. Barre en 1976, L. Fabius en 1984, É. Cresson en 1991 et P. Bérégovoy en 1992.

L'affaire n'est pas neutre car la personnalité du Premier ministre va faciliter ou non la tendance qu'a tout président à diriger au plus près l'action de *son* gouvernement.

Évoquer et rendre à son niveau les grands arbitrages a été une constante de la pratique présidentielle. On pourrait penser, *a priori*, que c'est difficile à faire avec le premier Premier ministre, qui a donc sa personnalité propre, et plus facile avec les suivants. Mais ce serait oublier que s'ils sont au départ effectivement dépourvus d'autorité propre, ils sont choisis d'abord en raison de la confiance que leur porte le chef de l'État. Il peut donc vouloir les laisser faire en préférant concentrer son attention sur les échéances à venir puisque approche la fin de la législature, voire du septennat, et avec elles les soucis électoraux. Au total, s'il est vrai que les mésententes sont notoires avec les Premiers ministres (Pompidou/Chaban-Delmas, Giscard d'Estaing/Chirac, Mitterrand/Rocard), la règle n'est pas absolue et on peut penser que la volonté du président d'intervenir dans les affaires du gouvernement se nourrit plutôt du sentiment qu'il a, à l'expérience, de la fidélité politique, mais aussi de la compétence technique de celui qu'il a choisi. S'il croit à l'une et à l'autre, la confiance sera grande et des entretiens fréquents suffiront à ce que soit assuré le respect tant de la ligne présidentielle que de l'article 20 dans ses apparences. Ainsi en est-il avec M. Debré, G. Pompidou jusqu'en 1967, R. Barre, L. Fabius ou P. Bérégovoy par exemple; dans les autres cas, l'interventionnisme présidentiel peut trouver sa source dans un déficit de confiance politique (J. Chaban-Delmas, J. Chirac, M. Rocard) ou technique (P. Messmer, P. Mauroy, É. Cresson). Reconnaissons cependant que cette esquisse, qui devrait être poussée plus loin, a peut-être sa part de subjectivité.

Cet interventionnisme peut se manifester de bien des manières, depuis l'envoi de lettres vigoureuses demandant instamment au

Premier ministre de recentrer son action jusqu'à la cogestion du quotidien, par l'entremise de conseillers élyséens soudain très présents. Sur le plan institutionnel, on soulignera que le pouvoir de proposition du Premier ministre peut être pour ainsi dire confisqué: il proposera ce que le président lui demande de proposer, les apparences ne pouvant être qu'à peine sauvegardées, ainsi en matière de référendum (1972, projet de juillet 1984) ou de révision (1973, projet de mars 1993).

Cela amène à dire un mot d'un autre pouvoir de proposition, en ce qui concerne cette fois le choix des ministres; il semble bien qu'il y ait en fait très largement une décision commune, mûrie au fil de nombreux entretiens, le poids du président étant essentiel pour les titulaires des grands portefeuilles et le respect des équilibres politiques, mais la capacité du Premier ministre étant réelle pour les postes plus techniques ou la récompense de ses fidèles. Et il en va de même pour d'autres responsabilités dans l'État. De toute manière le président aura dans le gouvernement des obligés qui lui permettront d'être averti d'éventuelles dérives ou de dysfonctionnements et lui donneront ainsi matière à intervenir ou à décider en appel: il n'est pas rare en effet qu'un ministre déçu par un arbitrage, budgétaire ou autre, tente de regagner par l'Élysée ce qu'il a perdu à Matignon.

Que la fonction de Premier ministre soit ainsi encadrée explique qu'il n'ait guère de possibilité de rester à son poste si le président décide de l'en démettre et il n'y a eu aucun « triste sire », pour reprendre l'expression de Jacques Chaban-Delmas, pour s'opposer à l'exercice de cette prérogative qui, si elle n'est pas inscrite dans les textes, a été utilisée par tous les présidents de la V^e République; tout au plus le consentement n'est-il pas toujours donné de bonne grâce...³.

C'est qu'au-delà des pouvoirs que lui donne, ou lui permet, la Constitution, le président a la maîtrise du jeu politique dans son ensemble.

³ Voir les échanges de lettres publiées par Didier Maus, in *Les Grands Textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, La Documentation française, 1993, 336 p. (après l'article 8).

Que peut le président?

Toute la politique

Que, dans la conception de la V^e République, ce soit au président de diriger les affaires du pays, c'est l'évidence et c'est bien pour cela qu'il a été, en 1958, institué dans un statut nouveau. Ces « affaires du pays », il en a sa conception, au moins une « certaine idée », qu'il va vouloir mettre en œuvre et donc le septennat c'est, idéalement au moins, la réalisation d'un programme et, pour y parvenir, la mobilisation des ressources politiques nécessaires.

Le programme du président résulte naturellement des contraintes de son élection au suffrage universel. Si l'image du candidat n'est certes pas à négliger, et les campagnes présidentielles montrent que cet aspect-là se renforce, elle ne va pas sans la mise en avant de grandes options qui lui permettront de se faire reconnaître par les courants politiques dont il recherche le soutien. Quant à savoir si le programme est là pour conforter l'image ou si l'image est là pour soutenir le programme, on laissera ce point aux spécialistes de la communication politique.

Toujours est-il qu'une fois élu, le président a devant le pays un certain nombre d'engagements qu'il lui appartient désormais de mettre en œuvre. Ils peuvent être très généraux, comme ceux de De Gaulle en 1965, poursuivre l'œuvre de redressement entreprise, ou ceux de Georges Pompidou, qui en 1969 insiste sur les progrès matériels que chaque catégorie sociale pourrait retirer de son élection⁴. Valéry Giscard d'Estaing présentera déjà des thèmes plus précis autour des idées de sécurité et de changement⁵. Mais c'est évidemment avec l'élection de 1981 que la notion de programme prendra toute sa place et ce sont les 110 propositions, plus ou moins détaillées mais suffisamment précises pour indiquer ce que sera l'essentiel de l'action gouvernementale à venir. En 1988 la « Lettre à tous les Français » n'aura pas le même caractère de catalogue de mesures, mais contiendra tout de même des indications fortes avec un certain nombre de choix comme le « ni-ni » en matière de privatisation.

⁴ Voir Roger-Gérard Schwartzberg, *La Guerre de succession*, PUF, 1969, 292 p., notamment p. 159-193.

⁵ Voir Jacques Berne, *La Campagne présidentielle de Valéry Giscard d'Estaing en 1974*, PUF, 1981, p. 208.

En dehors de son aspect électoral, le programme va devenir la référence de la vie politique dans les années à venir et son contenu sera ainsi déterminé par le rythme que le président entend donner à sa réalisation; du moins au début, car ensuite il faudra « digérer » ce qui a été fait - la pause - et faire face à des difficultés nouvelles et imprévues. Néanmoins la capacité du président reste entière à focaliser le débat politique sur les thèmes qui lui paraissent essentiels et probablement profitables: ainsi le débat européen amené par les référendums de 1972 et 1992, encore que dans les deux cas les résultats n'aient pas été à la hauteur des attentes. Puis viendra le moment du bilan, la question un peu amère de savoir ce qui restera et la mise en avant de quelques réalisations précises ou symboliques, gérées personnellement, bref la tentation de l'œuvre...

Pour, dans ces différentes séquences, pouvoir conserver sa prégnance sur la vie politique, son contenu et son rythme, le président doit, dès après son élection, veiller à disposer des instruments qui accompagneront et conforteront son pouvoir.

Les ressources politiques du président sont constituées, outre le soutien de l'opinion publique qui, dans l'hypothèse de concordance où nous nous situons ici, n'est pas déterminant, par la majorité tant au niveau partisan qu'au niveau parlementaire.

Que le président soit la clé de voûte, non seulement des institutions mais aussi du système de partis est indiscutable, puisque c'est le soutien ou l'opposition à sa personne et à son action qui vont constituer la ligne de clivage à partir de laquelle s'organisent les coalitions. Pierre Avril a montré comment, président après président, s'est mis en place le couplage entre les majorités⁶ et Jean-Louis Quermonne a souligné que si le chef de l'État était le leader du parti dominant, il devait à ce titre l'inspirer, mais aussi savoir éventuellement lui résister⁷.

De fait, le président pour diriger la vie politique dirige d'abord le parti majoritaire et accorde un intérêt particulier au choix de celui qui en sera, en son nom, le premier responsable: ainsi Georges Pompidou,

⁶ Pierre Avril, « Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle », in Oliver Duhamel et Jean-Luc Parodi éd., *La Constitution de la V^e République*, Presses de la FNSP, 1985, p. 166-179.

⁷ Jean-Louis Quermonne, « La présidence de la République et le système de partis », in *Pouvoirs*, n° 41, 1987, p. 93-113.

Que peut le président?

notamment à l'occasion des Assises de Strasbourg de l'UNR en novembre 1971, ou François Mitterrand confiant le PS à Lionel Jospin en 1981, mais échouant à le lui faire transmettre à Laurent Fabius en 1988. Dans la situation plus incertaine qui est la sienne, c'est toute la majorité que Valéry Giscard d'Estaing charge Jacques Chirac de coordonner en mai 1976, avant de s'apercevoir que cette organisation ne va peut-être pas se faire à son profit exclusif. Même souci pour ce qui est de la majorité parlementaire et le chef de l'État a toujours pris soin de placer un fidèle à la tête du groupe majoritaire, ainsi pour François Mitterrand, Pierre Joxe, André Billardon, Louis Mermaz ou Jean Auroux. Même s'il y a quelques indisciplines mineures, on se souvient de la fronde contre l'amnistie des généraux en octobre 1982⁸, le soutien à la politique présidentielle et à ses traductions gouvernementales est ainsi assuré. On voit mal en effet le président du groupe majoritaire organiser la rébellion de ses troupes comme l'Arcade du bon vieil Anatole préparait la révolte des anges... Cela obligerait le président à appeler l'intrépide au gouvernement pour le calmer ou, si la rébellion était générale, à dissoudre.

Tout ceci laisse à penser que, dans la situation de concordance des majorités, le président peut tout, ou en tout cas beaucoup: utiliser les pouvoirs que la Constitution lui donne mais aussi « persuader » le Premier ministre d'utiliser sous son contrôle étroit ceux qui lui sont dévolus; déterminer le contenu et le rythme du débat politique et accompagner tout cela de la maîtrise du parti et du groupe majoritaires. Par là même il est assuré de ne rencontrer que de faibles obstacles, en dehors de ceux qui relèvent de la complexité du tissu social, à la réalisation de ses desseins; il en va tout autrement s'il perd cet élément essentiel de son statut politique qu'est la disposition de la majorité parlementaire.

⁸ Voir Pierre Avril et Jean Gicquel, « Chronique constitutionnelle », in *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 193-194.

II. Le président à majorité contraire

La situation de cohabitation ou de coexistence, attendue pendant longtemps avec curiosité, considérée qu'elle était soit irréalisable soit nécessairement fatale au régime, tend à devenir sinon banale du moins courante puisqu'à l'expérience 1986-1988 en a succédé, depuis mars 1993, une seconde. La première constatation c'est que, solidité des institutions ou sagesse des hommes, la Constitution a résisté à l'épreuve. La seconde c'est que la situation du président de la République, si elle est fondamentalement différente, n'est pas devenue nulle et que la lecture parlementaire du texte de 1958 n'entraîne pas l'aboulie. Se trouve ainsi vérifiée la vieille intuition de Duvergier de Hauranne: « Il est faux d'ailleurs que, pour établir un gouvernement parlementaire tel que nous le concevions en 1830, il soit nécessaire de "décréter d'abord l'imbécillité du chef de l'État". Je tiens, au contraire, qu'il faut plus d'esprit pour se renfermer dans son rôle que pour en sortir⁹ ».

Le président renfermé dans son rôle c'est effectivement ce qui semble caractériser l'expérience en cours, plus encore que la précédente; autrement dit, il ne lui reste rien que la Constitution... et rien que la politique!

Rien que la Constitution

Une telle situation, aggravée du fait que le président, qu'il le veuille ou non, est considéré comme ayant perdu les élections, qu'au surplus l'élection parlementaire défavorable est plus récente que la sienne et qu'enfin les vainqueurs n'ont qu'une idée, exprimée avec plus ou moins de délicatesse, le voir quitter l'Élysée pour y installer l'un des leurs, une telle situation donc amène à abandonner beaucoup de ce qui était exercé pour ne conserver que l'indiscutable... ou un peu plus, et à passer d'une permanente capacité de décider à une éventuelle capacité d'empêcher.

⁹ Prosper Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Michel Lévy Frères, 10 tomes de 1857 à 1872 (citation in tome X, p. 708). On ne doutera pas que l'auteur donne au fort substantif qu'il emploie son sens latin!

Que peut le président?

Le domaine restant est analysé par l'abondante littérature déjà produite par la première expérience de cohabitation¹⁰; tous les auteurs s'accordent à souligner que, si la répartition des pouvoirs est évidemment très différente, « le trône n'est pas un fauteuil vide », pour reprendre, après Anne-Marie Cohendet, cette formule.

Ce qui reste d'abord, parce que inattaquables, ce sont les pouvoirs propres évoqués plus haut... mais, en dehors de la dissolution, peu facile à pratiquer, on y reviendra, le référendum suppose une proposition qui n'est plus évidente, le droit de message à une Assemblée hostile (utilisé en 1986 pour préciser la doctrine mais pas en 1993) n'a pas beaucoup d'effets et la saisine du Conseil constitutionnel serait en quelque sorte, par le repli sur le juridique, un aveu d'impuissance politique. Reste bien sûr la nomination du Premier ministre, mais le choix n'est-il pas déterminé par la structuration de la majorité nouvelle? François Mitterrand, qui aurait revendiqué la charge si la gauche avait gagné les élections de 1978, n'hésite pas bien longtemps en 1986 pour décider que l'appel au principal leader de la nouvelle majorité est « dans la nature des choses »; quant à 1993, si le président ne manque pas une occasion de rappeler qu'il a choisi Édouard Balladur en raison de ses qualités et de ses compétences, on ne peut s'empêcher de constater que c'était le candidat avancé par la majorité élue et par Jacques Chirac lui-même.

Pour ce qui est de la nomination des ministres, la marge de manœuvre est également bien faible: certes en 1986 il pourra écarter François Léotard de la Défense et Jean Lecanuet des Affaires étrangères mais, semble-t-il, parce que Jacques Chirac, pas vraiment fâché de ces réserves, ne fait pas grand effort pour les surmonter. Et on remarquera qu'en 1993, c'est apparemment sans difficultés qu'Édouard Balladur obtient le même François Léotard à la Défense et, en lieu et place de Jean Lecanuet disparu, Alain Juppé aux Affaires étrangères; flanquer ainsi le président de la République du secrétaire général du RPR comme principal compagnon de voyage ne manque ni de sens ni de sel.

¹⁰ En particulier: Claude-Albert Colliard, « Les pouvoirs du président de la République en cas de coexistence institutionnelle (mars 1986-mai 1988) », in *RDP*, n° 6, 1989, p. 1565-1605. — Anne-Marie Cohendet, *La Cohabitation*, puf, 1993, p. 343. — Gérard Conac et François Luchaire, *Droit constitutionnel de la cohabitation*, Économica, 1989, 335 p. — Maurice Duverger, *La Cohabitation des Français*, puf, 1987, p. 250.

Enfin pour ce qui est des autres nominations, le président, s'il n'a pas de compétence directe, peut utiliser le fait que sa signature est nécessaire pour négocier: proclamer tel ou tel intouchable (pour un temps...), exiger un reclassement (Loïk Le Floch-Prigent pour les entreprises nationalisées, Jacques Fournet pour la préfectorale) ou laisser faire, surtout lorsqu'il sent que ses réticences deviennent excessives par rapport aux préoccupations de l'opinion. Il peut enfin obtenir un partage, inégal, pour les nominations dans les grands corps (un poste de temps à autre réservé à l'Élysée) ou d'autres de moindre importance (par exemple la nomination des membres de section du Conseil économique et social, voir le décret du 23 septembre 1993 au *J.O.* du 28).

La faculté d'empêcher vient-elle suppléer à cet affaiblissement de la capacité à décider? Mais empêcher quoi et comment?

En 1988, le président avait affirmé ses prérogatives en matière de politique étrangère et de défense, que l'on peut effectivement tirer de la Constitution et de ses textes périphériques (le décret du 14 janvier 1964 sur la force de dissuasion), et de protection des libertés, thème sur lequel il était difficile de s'opposer à lui¹¹. En 1993, la liste s'augmente de la construction européenne, devenue la grande affaire du second septennat. Plus précisément, il nous semble que, dans sa brève allocution du 29 mars 1993, au lendemain du second tour, le chef de l'État marque ses domaines de compétence, la politique étrangère et la défense, et ses domaines de vigilance, la construction européenne et la cohésion sociale.

Sur les premiers, qui reposent le problème de la complémentarité ou de la concurrence des articles 5 et 15 d'une part et 20 et 21 d'autre part, la cause est vite plaidée: personne ne discutant véritablement le rôle du président en ces matières, il faudra que le gouvernement compose avec lui pour que, selon la formule pompeuse, « la France parle d'une seule voix ». Sous la première cohabitation, l'affaire fut, après quelques tentatives maladroites de Jacques Chirac, ainsi réglée. La question de la construction européenne est plus délicate, encore que l'on puisse soutenir qu'il s'agit toujours de politique étrangère: là aussi

¹¹ Voir Claude-Albert Colliard, article précité.

Que peut le président?

la communauté de vues s'impose, elle se traduit par exemple par la pratique de délégations bicéphales (mais une tête dépasse l'autre) dans les sommets. On peut toutefois penser qu'il y a là matière à de vraies difficultés, surtout le jour où le président pourra tenter d'exploiter les contradictions internes de la majorité sur le sujet. Enfin le terme très vague de « cohésion sociale », difficilement attaquant dans son principe, permet de s'attribuer un droit de regard sur l'économique et le social et de marquer les distances, par exemple sur le grand dossier des privatisations.

Et cela amène aux moyens utilisables pour empêcher qui, sur le plan juridique, ont été principalement mis en évidence par le refus de signer les ordonnances. La controverse juridique est connue¹², mais il nous semble que l'élément déterminant est dans la nature de l'ordonnance, et il n'est pas neutre que l'on ait repris ce terme monarchique à la place de celui de décret-loi, acte de l'exécutif dans le domaine du législatif: il serait étrange que dans les matières protégées par l'article 38, il puisse y avoir une décision qui ne soit pas sanctionnée par un représentant direct du peuple. En ce sens, la signature du président n'est pas la formalité notariale qu'est la promulgation de la loi votée par les représentants, mais la manifestation de la légitimité qui donne à un acte sa force juridique. Pour garder sa valeur, elle peut être refusée.

Au demeurant il s'agit moins d'une faculté d'empêcher que d'une faculté de « ne pas aider » car le gouvernement pourra toujours faire voter quelques semaines plus tard la loi nécessaire, on l'a vu en 1988. Il en va de même pour la faculté de ne pas inscrire un texte à l'ordre du jour d'une session extraordinaire, la polémique ayant été lancée par M. Giscard d'Estaing en juillet 1993¹³. Étrange raisonnement que celui qui accepte un droit de ne pas convoquer (ce qui est très discuté) mais refuse un droit de se prononcer sur le contenu; autrement dit qui peut le plus ne pourrait pas le moins! Mais là encore le refus d'inscription aboutit à ne pas aider, à retarder, sans plus.

¹² Voir Daniel Gaxie, « Jeux croisés. Droit et politique dans la polémique sur le refus de signature des ordonnances par le président de la République », in CURAPP, *Les Usages sociaux du droit*, PUF, 1989, p. 209-229.

¹³ « Un glissement constitutionnel », *Le Monde*, 8 juillet 1993.

Jean-Claude Colliard: profesor, constitucionalista, juez electoral y hombre honesto

Finalmente, la seule vraie capacité d'empêcher, sur le plan institutionnel, on l'a rencontrée jusqu'à présent seulement en matière de révision constitutionnelle: en tirant le texte dans son sens, en faisant valoir au Premier ministre qu'il était des propositions inacceptables, le président a rétabli à son profit une situation à tout le moins de codécision, on veut parler ici de la question du droit d'asile¹⁴.

Voilà pour ce qui est des armes constitutionnelles, elles ne sont pas terrifiantes et M. Giscard d'Estaing ne se trompait pas lorsqu'il affirmait à Verdun-sur-le-Doubs le 27 janvier 1978 qu'en cas de succès de la gauche il ne pourrait empêcher l'application de son programme. Mais l'essentiel n'est-il pas ailleurs, dans les armes politiques que peut conserver ou retrouver le président?

Rien que la politique

A priori, au lendemain d'élections législatives perdues, et pour l'opinion perdues par lui, le chef de l'État dispose de faibles ressources politiques d'où l'obligation de se réfugier sur le pré carré et étroit, de l'institutionnel. Mais ce qui est vrai en mars peut l'être moins en juillet, moins encore en septembre et ainsi de suite, cela dépendra beaucoup de la cote présidentielle mesurée par des sondages permanents. Et encore faut-il que ses partenaires soient convaincus de cette faiblesse, car, comme le note F. G. Bailey, « ce qui compte ce ne sont pas les ressources dont un homme dispose réellement, mais ce que les gens influents croient sur ce point¹⁵ ». On ne peut s'empêcher de penser à ce propos à l'inquiétude qu'inspirait à l'entourage de Jacques Chirac en 1986 la réputation d'extrême habileté de François Mitterrand. Réelles ou pas, les ressources dont dispose le président existent tant dans le présent que peut-être surtout dans le futur, par là s'expliquant la différence déjà perceptible des deux expériences.

Les ressources du présent sont au départ faibles, il n'est bien sûr plus question de faire appliquer un programme présidentiel qui a lui aussi été désavoué, mais destinées à grandir au fur et à mesure que le président, en

¹⁴ Voir l'article de Thierry Bréhier, *Le Monde*, 7 octobre 1993.

¹⁵ F. G. Bailey, *Les Règles du jeu politique*, trad. Française, PUF, 1971, 254 p. (citation p. 126).

Que peut le président?

accompagnant les insatisfactions nées de l'action gouvernementale, en inspirant discrètement les combats de l'opposition, arrivera à retrouver une réelle légitimité populaire.

Pour ce qui est des sujets de mécontentement, ils ne seront pas longs à apparaître et le président pourra, par le verbe ou quelque geste symbolique, montrer sa préoccupation et sa sollicitude; encore faut-il que l'opinion s'y reconnaisse et ce qui est facile avec les révoltes lycéennes l'est moins avec le droit d'asile. Mais, point après point, il pourra ainsi augmenter sa prise de distance d'avec l'action gouvernementale, en faisant connaître des « réserves », ainsi, en 1993, les premières dès le Conseil des ministres du 14 avril sur la politique sécuritaire; ce qui veut dire aussi qu'au Conseil des ministres il n'a pu qu'enregistrer la volonté du gouvernement.

Faut-il pour autant voir en lui le chef de l'opposition, comme on l'a fait parfois, de façon rapide, paradoxale et polémique. Non, car ce n'est évidemment pas à lui de porter les coups et les attaques les plus rudes. Mais il est vrai qu'il a la capacité de mettre l'accent sur ce qui ne va pas, de créer les débats sur les problèmes qu'il veut voir débattre (ainsi par le refus des ordonnances), bref d'exercer la fameuse fonction tribunitienne. Sur le plan partisan, il pourra tenter d'accroître les tensions internes de la nouvelle majorité, tant sur les sujets de fond qu'aussi sur les hommes, en expliquant successivement à l'un et à l'autre combien il le voit plus lourd d'avenir que son voisin...

Enfin, il ne faut pas négliger la relation avec son propre parti, autrefois majoritaire et qui, malgré sa défaite, a pu rester le pôle le plus important de l'opposition. De ce point de vue, si le contrôle a pu être conservé en 1988, il est perdu, ou en tout cas distendu, lorsque Michel Rocard prend la direction du ps en avril 1993 et, ce faisant, prive partiellement le président d'une de ses ressources.

Toute cette activité, qui relève plus de l'escarmouche quotidienne que du combat frontal, n'a au fond qu'un objectif: en retrouvant le soutien de l'opinion effacer la délégitimation de la bataille perdue pour gagner les suivantes.

Les ressources du futur, ce sont ces batailles à venir et, pour retrouver la situation de concordance des majorités, il n'est que deux moyens: la dissolution et la prochaine élection présidentielle.

La dissolution, et voilà qui réduit encore la liste des pouvoirs propres, est une arme très difficile à utiliser, pour des raisons de calendrier principalement: jusqu'à présent les cohabitations sont intervenues au lendemain de cinq années de concordance, donc deux ans avant le renouvellement du mandat présidentiel. Il faudrait beaucoup de maladresse à la nouvelle majorité et à son gouvernement pour reperdre dès la première année la confiance de l'opinion et, si l'on est déjà dans la seconde, autant attendre l'élection présidentielle et dissoudre dans la foulée. De fait, l'hypothèse a été vite écartée en 1986 et ne semble pas présente en 1993. La seule situation qui permettrait de dissoudre serait la crise ouverte au sein de la majorité mais, malgré le GATT et l'Europe, il est peu probable qu'elle se laisse aller à une conduite aussi suicidaire. Notons cependant que la dissolution pourrait être une arme réelle, si la cohabitation intervenait plus tôt dans le septennat, du fait d'une non-dissolution consécutive à l'élection présidentielle ou d'une dissolution manquée au lendemain de celle-ci.

Reste alors l'autre bataille, l'élection présidentielle, éventuellement anticipée par une démission, mais, à moins d'une crise grave et porteuse, les mêmes raisons de calendrier rendent l'hypothèse peu probable, ou à son échéance normale. Tout a été dit, déjà, sur la différence de situation entre le président candidat à son renouvellement qui, même si sincèrement ou tactiquement il attend pour se dévoiler, fera « comme si » et le président non candidat dont les objectifs ne peuvent être que différents.

C'est d'ailleurs la principale inconnue de la seconde cohabitation: quels sont les objectifs du président? On nous pardonnera d'éluder les conjectures, mais gageons qu'il ne s'agit pas uniquement pour lui d'être le premier chef de l'État à terminer deux mandats, en consentant pour ce faire à une pratique purement notariale de son rôle institutionnel. Cela étant, il lui faut compter avec ce handicap supplémentaire de ne plus être perçu par l'opinion comme porteur direct de l'un des avenir possibles; peut-il le compenser par l'adoubement d'un dauphin? Rien pour le moment n'indique un pas en ce sens.

On le voit donc, beaucoup de ressources dans la première situation, peu dans la seconde et moins encore en 1993 qu'en 1986. Et pourtant, comme on le disait en commençant, toujours la même Constitution. Faut-il alors s'arrêter à la théorie des deux lectures, insister sur la

Que peut le président?

permanence, le pouvoir présidentiel épuré pour garder l'essentiel, souligner la flexibilité, le caractère existentiel, l'ambivalence... les qualifications abondent.

Il nous semble qu'il faut plutôt essayer une autre métaphore et considérer la Constitution comme le tableau de bord d'une machine complexe, on dirait aujourd'hui une usine à gaz. Selon l'énergie qu'il peut y mettre, c'est-à-dire selon les ressources politiques dont il dispose, le président peut user de tout ou partie des commandes et peut-être, dans l'avenir, dépassera-t-on l'opposition tranchée qui existe aujourd'hui entre deux situations pour aboutir à tout un continuum, depuis la conformité totale jusqu'à la contrariété absolue.

Pour l'heure, à la question « que peut le président? », on ne peut répondre que par une lapalissade: tout dépend des ressources politiques dont il dispose. Est-il assuré d'un Premier ministre complice et d'une majorité solide, son autorité ne trouve d'autres limites que celles qu'il veut bien lui fixer; mais rencontre-t-il une majorité contraire et un Premier ministre opposé et voilà ses prérogatives réduites à peu de chose et, politique extérieure mise à part, ses pouvoirs bien limités. Si ce n'est le pouvoir d'attendre, ce qui, à tout prendre, n'est pas négligeable.