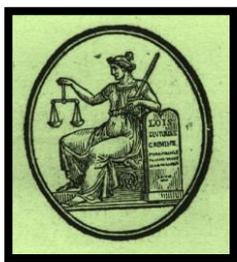


TRAVAUX DIRIGES  
SEMESTRE 02



UNIVERSITÉ  
TOULOUSE  
CAPITOLE



LICENCE I  
GROUPE II

# DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral de M. le professeur Mathieu TOUZEIL-DIVINA

année universitaire 2023-2024

équipe pédagogique :

**Mmes Audrey CARRERA,  
Amélie GUICHET,  
Clarisse VARO-RUEDA  
& Louise VIEZZI-PARENT**



**Documents de TD version 2.1 – à jour au 04 janvier 2024.**

MTD & *alii* © – disponible sur <http://www.chezfoucart.com> & sur Moodle.



## DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours magistral du Pr. TOUZEIL-DIVINA

Equipe pédagogique :

Mmes Audrey **CARRERA**, Amélie **GUICHET**,  
Clarisse **VARO-RUEDA** & Louise **VIEZZI-PARENT**.



**Année universitaire 2023-2024**

---

### TD 08 / DE LA COHABITATION SOUS LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE

---

#### VOCABULAIRE :

- Cohabitation ;
- Bicéphalisme ;
- Régime dit « semi-présidentiel ».



#### PERSONNALITÉ : MAURICE DUVERGER (1917-2014)

#### DOCUMENTS :

- 1) Extraits de la **conférence de presse du Général DE GAULLE du 31 janvier 1964** ;
- 2) Interview de **J. CHIRAC** sur sa **cohabitation avec F. MITTERRAND** (Europe 1 2009)
- 3) **FOURNIER Antonin-Xavier**, *La dynamique du pouvoir sous la V<sup>e</sup> République* ; 2008 ; p 91 et s. [extraits].

#### RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES :

- **DUHAMEL** Olivier, « De l'alternance à la cohabitation ou l'énigme résolue de la Constitution » in *Revue française de science politique* ; 1984 ; p. 1102 et s.
- **FOURNIER** Antonin-Xavier, *La dynamique du pouvoir sous la Ve République* ; Québec, Presses de l'Université du Québec ; 2008 ;
- **NGAMENI** Herman Blaise, « Le dérèglement institutionnel de la Cinquième République au niveau du pouvoir exécutif » in *Revue Juridique de l'Ouest* ; 2016 ; p. 67 et s.

#### EXERCICE :

À l'aide de vos connaissances et des documents fournis, vous répondrez à la question suivante : « **Peut-on encore imaginer une cohabitation en 2024 ?** ».

**PERSONNALITÉ – MAURICE DUVERGER (1917-2014)**

(...)

Maurice Duverger, l'un des pères fondateurs de la science politique européenne, mourut le 17 décembre 2014 à l'âge de 97 ans et fut enterré le 29 décembre 2014 au cimetière Tholonet.

Avec Jean Blondet, il fut, sans l'ombre d'un doute, le politologue le plus connu et le plus fréquemment cité au monde.

Né le 5 juin 1917 à Angoulême, Maurice Duverger réalisa sa scolarité à l'école Catholique Sainte-Marie Grand Lebrun à Bordeaux, où il obtint son baccalauréat en juin 1934.

Ce dernier en poche, il hésita entre quatre professions différentes : écrivain, journaliste, professeur et avocat. Il eut néanmoins préféré devenir un écrivain célèbre afin d'entrer à l'Académie française comme François Mauriac, le célèbre auteur bordelais qui fréquenta le même établissement et qui gagna par la suite le Prix Nobel de Littérature en 1952. Il intégra cependant à contrecœur la Faculté de Droit de Bordeaux où il gagna plusieurs distinctions à de nombreuses reprises. Il se spécialisa en Droit public [...] et se vit diplômé en 1937 où il obtint son Doctorat en Droit en août 1940.

En 1942, il se présenta à l'agrégation afin de devenir Professeur de Droit public, à laquelle il termina premier de sa promotion. Il fut dans un premier temps muté à la Faculté de Poitiers (1942-1943) et retourna finalement à la Faculté de Bordeaux où il resta Professeur jusqu'à 1955.

Le début de sa carrière professionnelle en tant que jeune et brillant juriste en la fin des années 1950 fut marquée par une controverse sur son attitude durant l'occupation. Les parlementaires (notamment lors d'une réunion de la Chambre en 1957), les journalistes et les universitaires lui reprochèrent d'avoir objectivement soutenu la législation antisémite du régime de Vichy dans son article intitulé « *La situation du fonctionnaire depuis la révolution de 1940* » (1941). Il traîna cette controverse comme un fardeau et introduisit des poursuites judiciaires qui menèrent à deux instances contre deux journaux - respectivement *Minute* en 1968 et *Actuel* en 1988, qu'il remporta toutes deux -.

À la fin de la guerre, Duverger continua à enseigner le Droit public, le Droit administratif, le Droit constitutionnel comparé ainsi que le Droit financier. De ces cours il publia des manuels de finances publiques et de Droit public.

En octobre 1944, il enseigna un cours de Droit constitutionnel qui fut publié l'année suivante et qui fut sa première oeuvre dédiée aux institutions françaises établies après la libération.

Quelques années plus tard, cet ouvrage devint un *best-seller* nommé *Droit constitutionnel et Institutions Politiques* ; dans la collection Thémis qu'il dirigeait aux

Presses Universitaires de France, 18 éditions virent le jour, et même en 21 éditions pour le second volume dédié au système politique français.

Il se tourna néanmoins progressivement vers la science politique, un sujet que son professeur, Roger BONNARD, considérait comme journalistique et uniquement fondé sur des commérages.

Il publia de nombreux ouvrages et articles sur les institutions politiques, les régimes et les partis. La diffusion internationale de ses œuvres fut considérablement facilitée par leur traduction en plusieurs langues, ce qui était à l'époque, très inhabituel dans les sciences sociales françaises.

En décembre 1952, il a publié un article dans *l'American Political Science Review* intitulé *Public Opinion and Political Parties in France*. Mais surtout, c'est son ouvrage de référence publié en 1954, *Les partis politiques*, qu'il décrivit comme la "vache sacrée" de la science politique qui se fit un nom en Amérique et dans le reste du monde.

(...)

Le livre *Les partis politiques* est devenu un classique de la science politique, de la même manière que d'autres études publiées à l'origine en français par OSTROGORSKI (1902) et MICHELS (1915). La réputation internationale de Duverger lui valut de nombreux titres honorifiques : en 1962, il est devenu membre de l'Académie américaine des arts et des sciences (sciences politiques, relations internationales et politiques publiques) et il fut également nommé docteur honorifique aux universités de Sienne, Genève, New Jersey (Rutgers), Milan, Barcelone (UAB), Varsovie, Sofia, Athènes et Prague (Université Charles).

Maurice Duverger fut également une figure centrale du mouvement qui permit d'institutionnaliser la science politique, tant en France qu'au niveau international.

Au niveau national, il joua un rôle important dans la création de l'Institut d'études politique, sociale et économique en mars 1946, instruction qu'il géra avec l'aide d'une excellente équipe multidisciplinaire, en particulier Jacques Ellul, Robert Escarpit et Jean Stoetzl.

(...)

**Vincent HOFFMAN-MARTINOT, « Maurice DUVERGER (1917-2014) » in *Political Science and Politics* ; avril 2015 ; pp. 390-391 [TRADUCTION]**

**DOCUMENT 01 – CONFÉRENCE DE PRESSE DU GÉNÉRAL DE GAULLE DU 31  
JANVIER 1964 [EXTRAITS]**

---

[...] **Journaliste :**

Mon Général, c'est une question qui est extrêmement simple, je me permets de vous demander quel est le jugement que vous portez sur la constitution actuelle, après l'expérience de 5 ans qui en a été faite, expérience de 5 ans, puisqu'il y a maintenant 5 ans que vous êtes entré en fonction comme Président de la République.

**Charles DE GAULLE :**

Je vous répondrai que, une constitution, ça me paraît être un esprit et puis les institutions, et puis encore une pratique. Pour ce qui est de la nôtre, son esprit procède, évidemment, de la nécessité où nous étions de procurer à nos pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité, la responsabilité dont ils étaient pourvus, dépourvus sous la IIIème et sous la IVème République. Il est vrai que la réforme a été déclenchée en 1958, par la secousse survenue à Alger, et qui étalait l'impuissance du régime d'alors à surmonter une crise où risquait de sombrer notre unité nationale. Déjà d'ailleurs en 1940, on avait vu dans des circonstances, du reste beaucoup plus tragiques encore, abdiquer un régime de cette sorte. Mais même en dehors de ces brutales démonstrations, personne, en vérité, ne doutait qu'un pouvoir qui était à la discrétion des partis, qui se paralysait dans les compromis, et qui s'absorbait dans ses propres crises, personne ne doutait qu'il fut incapable de mener les affaires de notre pays. Et c'est pourquoi l'esprit de notre constitution procède de l'idée que le pouvoir n'est pas la chose des partisans mais qu'il doit procéder du peuple, ce qui implique que le Chef de l'Etat élu par la nation en soit la source et le détenteur. Et c'est en effet ce qui s'est passé au vu et au su de tout le monde, quand j'ai été amené à reprendre les affaires du pays, et puis quand j'ai assumé les fonctions de Président. Le dernier référendum n'a fait que confirmer cette conception dont je ne crois pas qu'elle ait été, depuis 5 ans, ni méconnue par les responsables, ni rejetée par le peuple, ni infirmée par les événements. Il y a aussi, ai-je dit, les institutions ou si vous voulez, la répartition des pouvoirs. A cet égard, la constitution a été observée comme elle est. Les rôles respectifs qu'elle attribue restent au Président qui est garant du destin de la France et de celui de la République, et qui est par conséquent chargé de lourds devoirs et disposant de pouvoirs étendus au gouvernement. Siégeant auprès du Chef de l'Etat qui l'a nommé, siégeant donc autour du chef de l'Etat pour la détermination et la mise en oeuvre de la politique, gouvernement dirigeant aussi l'administration. Rôle respectif attribué au Parlement qui doit exercer le pouvoir législatif et contrôler l'action du ministère. A ce point de vue là, je pense que les dispositions constitutionnelles ont été effectivement observées. Alors il y a aussi la pratique, et celle-ci dépend évidemment, pour une part, des hommes. A ce sujet, pour ce qui est du Président, il est vrai que son équation personnelle a compté mais je doute que dès l'origine, on ne s'y attendit pas. Et quant aux ministres, et pour commencer au Premier, c'est-à-dire successivement monsieur Michel Debré et monsieur Georges Pompidou, ils ont agi avec une efficacité évidente, mais chacun à sa façon et qui n'était pas la même. Pour ce qui est du Parlement, il a exercé le pouvoir législatif, mais il a imprimé à sa tâche et à son attitude, un rôle différent, suivant qu'il vivait sous l'actuel régime sa première ou sa deuxième

## Séance 08

législature. Et quant aux circonstances, elles ont été, elles aussi, variables. Puisqu'elles ont comporté, notamment, des instants où la République s'est trouvée menacée par une grave subversion. Eh bien l'épreuve des hommes et des circonstances a montré que l'instrument répond à son objet. Non pas seulement dans les moments de relative tranquillité, mais aussi dans les moments difficiles. Et sur ce dernier point on a pu constater que la constitution offre les moyens d'y faire face. C'est-à-dire : le référendum, l'article 16, la dissolution de l'Assemblée Nationale. Par conséquent, il me semble qu'il y a, depuis 5 ans, une réussite constitutionnelle, et j'en attribue, pour ma part, la raison, essentiellement, à ceci : que nos institutions répondent aux exigences de notre époque, qu'elles répondent aussi à la nature du peuple français, et à ce qu'il souhaite réellement. Alors, certains qui trouvent peut-être la mariée trop belle proposent certains changements mais qui seraient de nature à bouleverser le système de fond en comble. C'est ainsi que quelques-uns préconisent le gouvernement de législature. L'Assemblée Nationale, quand elle aurait une fois donné sa confiance, au gouvernement, ne pourrait plus le renverser, à moins que ne soit déclenchée la dissolution automatique. De cette façon, le Chef de l'Etat n'aurait pas à intervenir, et je ne serais pas surpris que ce soit là un des motifs qui inspire principalement les auteurs de la proposition. Mais par là aussi, les partis seraient en mesure de faire en sorte que la désignation du Premier Ministre, et puis, au moment choisi par eux, son remplacement, la composition du gouvernement, ses divisions, provoquées du dehors, ses remaniements. La politique affirmée avec ses fluctuations, tout cela, soit de nouveau les objets des jeux et des combinaisons des partis. Tandis que leur savoir-faire trouverait bien moyen d'éviter qu'il n'y ait à volonté une crise caractérisée qui imposerait la dissolution ; on en reviendrait donc, de cette manière, au régime d'assemblée. Certains autres qui, peut-être, estiment qu'il vaut mieux admettre quelque chose d'irréversible, reconnaissent que le Président de la République doit être élu, mais à condition, élu par la nation, mais à condition, que le parlement de son côté soit érigé en une sorte de forteresse inexpugnable. Les partis retrouveraient leur empire et leur sûreté. Ceux là préconisent un système qualifié de présidentiel et qui est analogue à celui des Etats-Unis. Mais ils affirment leur proposition sous la forme que voici : que le Président soit élu par la nation, qu'il le soit en même temps que l'Assemblée Nationale, et qu'il détienne, lui, le pouvoir exécutif. Et puis que le parlement soit de son côté chargé complètement du pouvoir législatif, mais surtout, que ni l'un ni l'autre, ni le Parlement ni le Président, enfermé chacun dans son domaine, n'ait pas aucune prise sur l'autre. Le Président ne pouvant dissoudre, et le Parlement ne pouvant renverser. Ainsi disent-ils, le pouvoir serait concentré entre les mains d'un seul, et on inviterait ainsi, on éviterait ainsi les inconvénients que présente la division de ce pouvoir entre le Président et le Premier Ministre. Tandis que le Parlement, se trouvant intangible, voterait ou non, les lois, le budget, comme il le jugerait bon. Eh bien il est vrai qu'une constitution de cette sorte fonctionne cahin-caha aux Etats-Unis. Mais c'est dans un pays qui, en raison de sa composition ethnique, de ses richesses économiques, et de sa situation géographique, de sa position géographique, n'a jamais connu d'invasion. Et qui depuis un siècle n'a connu aucune révolution. D'un pays où d'ailleurs il n'y a que deux partis. Lesquels ne sont opposés l'un à l'autre par rien d'essentiel, dans aucun domaine, national, social, moral, international. D'un pays fédéral où le gouvernement n'assume que les tâches générales : la défense, la diplomatie, les finances, tandis que les 50 Etats de l'union sont chargés de tout le reste. Et comment une constitution de telle sorte pourrait-elle convenir à la nation française qui est très fortement centralisée par l'effort des siècles, qui a connu toutes les secousses extérieures et intérieures, depuis 7 générations, qui est exposée à en rencontrer d'autres et où les partis qui sont multiples se trouvent, excepté celui qui pousse au bouleversement, se trouvent divisés et

impuissants. Alors, moi je crois qu'il ne faut pas que dans la France, telle qu'elle est, le Président soit élu en même temps que les députés. Ce qui mêlerait sa désignation à la lutte des partis, ce qui altérerait le caractère et abrègerait la durée de sa fonction. Et je ne crois pas non plus qu'il soit normal, ici, de confondre dans la même personne, le Président de la République et le Premier Ministre. Oh naturellement, il ne faut pas qu'il y ait de dyarchie au sommet, mais il n'y en a pas. Et en effet, le Président qui est l'homme de la nation, désigné par elle pour répondre de son destin, le président qui nomme le gouvernement, et en particulier le Premier Ministre, qui peut le changer lorsqu'il estime que la tâche qu'il lui destinait est terminée, ou bien s'il se trouvait qu'il ne s'entendit plus avec lui. Le Président qui arrête les décisions prises dans les conseils, qui promulgue les lois, qui négocie et signe les traités, qui décrète ou non les mesures qui lui sont proposées, qui est le chef des armées, qui nomme aux emplois publics, je vous récite la constitution. Le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut, le Président est naturellement le seul détenteur de l'autorité de l'Etat. Mais justement, la nature, l'étendue, la durée de sa fonction, exigent qu'il ne soit pas absorbé par la conjoncture politique, parlementaire, économique, etc. Cela, c'est le lot, d'ailleurs aussi méritoire que complexe et qu'essentiel du Premier Ministre français. Bien sûr, il faut pas que les deux champs d'action soient séparés d'une manière étanche, et d'ailleurs les conseils et les entretiens sont là pour permettre au Chef de l'Etat de définir l'orientation de la politique nationale. Et pour les membres du gouvernement, et d'abord pour le Premier, de faire connaître leur point de vue, de préciser leur action, de rendre compte de l'exécution, etc. Il peut arriver que les deux plans soient confondus, dans le cas où il s'agit d'un sujet qui engage tout. Alors le Président fait la répartition comme il le juge nécessaire. Mais s'il doit être entendu, et c'est vrai que l'autorité indivisible de l'Etat est déléguée toute entière au président par le peuple qui l'a élu, et qu'il n'y en a aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne puisse être conférée ou maintenue autrement que par lui. Et qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dans lesquels il délègue l'action à d'autres, il serait foncièrement mauvais que dans les temps ordinaires, la fonction et le champ d'action du président de la République soient confondus avec ceux du Premier Ministre. Mais alors disent ceux qui ne se sont pas encore fait ou plutôt défait des conceptions d'autrefois, mais alors le gouvernement qui est nommé par le Président, et qui est celui du Président est également responsable devant le Parlement, comment arranger cela ? Eh bien répondons ! Que le Président qui nomme le gouvernement a été élu par la nation, et par conséquent, investi de sa confiance. C'est d'ailleurs toute la question et c'est l'essentiel du changement qui a été apporté. Et puis, le gouvernement, qui du reste n'est plus composé de personnalités appartenant au parlement, ne se trouve devant les chambres, ne se trouve plus du tout dans la situation où il se trouvait, du temps où il ne procédait que des combinaisons des groupes. Ajoutons à cela, que le gouvernement, vis-à-vis du parlement, a sans aucun doute à collaborer d'une manière constante, mais qu'en définitive, la censure n'est prévue par la constitution dans les rapports entre le ministère et le parlement que dans des conditions qui font de cette rupture, qui donnent à cette rupture, un caractère d'extraordinaire gravité. Alors dans ce cas-à, le Président, qui a la charge d'assurer la continuité de l'Etat, a aussi les moyens de le faire, puisqu'il peut recourir à la nation, pour trancher le litige. Soit par voie du référendum, soit par la voie des élections, soit par les deux. Il y a toujours chez nous une issue démocratique. Mais si nous adoptions le système en vigueur aux Etats-Unis, si nous l'adoptions nous, la France, il n'y en aurait pas dans notre pays comme il est, je le répète, le fait que le Président serait en même temps le Premier Ministre, et qui ne pourrait pas recourir aux électeurs, dans le cas d'une obstruction parlementaire, sur le terrain législatif et budgétaire. Et que le Parlement ne

## Séance 08

pourrait pas non plus le renverser, on aboutirait à une opposition chronique entre les deux pouvoirs. Et alors, il en résulterait, ou bien la paralysie générale, ou bien des situations qui ne pourraient être tranchées que par des *pronunciamento*, ou bien la résignation d'un Président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner en se soumettant, comme autrefois, aux injonctions, aux volontés des partisans. Et je ne serais pas surpris que ce soit cette dernière hypothèse que caressent de préférence les partisans assez imprévus maintenant du régime présidentiel. En tous les cas, notre constitution est bonne. Elle a fait ses preuves depuis 5 ans aussi bien dans des moments, je le répète, graves pour l'avenir de la république que dans des périodes de tranquillité. Bien sûr, plus tard, d'autres hommes et d'autres circonstances pourront lui faire prendre, un tour, un style, comme on dit, plus ou moins différent. Et puis, l'évolution de la société française, dans notre temps de développement, de progrès, de planification, nous conduira à reconsidérer l'une de ces dispositions. Je veux parler de ce qui concerne la composition et le rôle du conseil et Economique et Social, mais il y aura là une précision qui ne bouleversera pas l'économie de la constitution. Gardons donc celle-ci comme elle est. Tout en nous expliquant que ne s'en accommodent volontiers, ni ceux qui regrettent, tout haut ou tout bas, la confusion d'autrefois, ni cette entreprise qui vise au régime totalitaire et qui voudrait créer, chez nous, un trouble d'où sa dictature pourrait sortir. Mais le peuple, lui, a choisi, et pour ma part, je crois que c'est définitivement.

[...]

### **DOCUMENT 02 – INTERVIEW DE J. CHIRAC SUR EUROPE 1 EN 2009 SUR SA COHABITATION AVEC F. MITTERRAND**

---

[...] **Journaliste** : C'était la première cohabitation de la Cinquième République et apparemment vous n'en gardez pas un mauvais souvenir ?

**Jacques CHIRAC** : Non, je n'en garde pas un mauvais souvenir, MITTERRAND était un homme de culture, qui avait de l'ouverture et de la largeur d'esprit et j'ai gardé un très bon souvenir de mes relations avec lui.

**Journaliste** : Mais vous avez l'air d'oublier que la cohabitation c'est une tension, une méfiance de tous les instants.

**Jacques CHIRAC** : Oui, non, je ne la concevais pas et il ne la concevait pas comme une tension. Avant le Conseil des ministres traditionnellement, il y a une rencontre entre le chef de l'État et le chef du Gouvernement et alors, un certain nombre de nos collaborateurs, les siens comme les miens, se disaient « ça doit être tendu, ça doit être terrible, ils doivent se dire des choses épouvantables » et nous pendant une heure je lui expliquais ce que c'était que l'Asie et il m'expliquait ce qu'était que l'Europe du XVIII<sup>e</sup> siècle. Nous nous sommes combattus, MITTERRAND était mon adversaire, j'étais le sien, on peut combattre un adversaire, le mépriser ou on peut le combattre et l'estimer et dans le cas particulier, j'avais pour François MITTERRAND, de l'estime et nous avons finalement en commun, me semble t-il profondément, la défense de valeurs fondamentales de notre civilisation et ces valeurs c'est les refus des haines ethniques et religieuses, le respect profond de l'autre et c'est enfin, la primauté du droit sur la force.

**Journaliste** : Vous avez parlé de 94 et au moment où tout le monde croyait que c'était Edouard BALLADUR qui allait gagner. À un moment, en août, le 26 août 1994, vous êtes avec François MITTERRAND à l'Hôtel de Ville. Vous êtes seuls tous les deux, est-ce que vous pouvez dire ce qu'il vous confie à ce moment là ?

**Jacques CHIRAC** : il était venu, sous prétexte de prendre un médicament qu'il n'a d'ailleurs pas pris, dans mon bureau et là il m'a dit effectivement « il faut que vous y alliez ». [...]



Crédit photo : Pascal Pavani / AFP

**DOCUMENT 03 – FOURNIER ANTONIN-XAVIER, *LA DYNAMIQUE DU POUVOIR SOUS LA VE RÉPUBLIQUE. COHABITATION ET AVENIR DES INSTITUTIONS* ; QUÉBEC, PRESSES DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC ; 2008 ; P 91 ET S. [EXTRAITS]**

---

### **3.1. LA COHABITATION, DES RÉPERCUSSIONS IMPORTANTES SUR LA SOCIÉTÉ FRANÇAISE**

[...]

#### **3.1.1. LA COHABITATION, UN PHÉNOMÈNE NUISIBLE ET IMPRODUCTIF ?**

Selon le Doyen Georges VEDEL, la cohabitation représente une pratique pernicieuse pour les institutions de la Ve République. Dans un tel contexte, le fonctionnement des pouvoirs publics est altéré et l'architecture du régime est modifiée de sorte que les affrontements se font plus nombreux, fragilisant ainsi le régime. Même si les institutions fonctionnent, elles évoluent, durant la cohabitation, à un rythme irrégulier, ce qui n'est pas souhaitable. La cohabitation est donc un phénomène nuisible qui se caractérise par un affaissement possible de l'autorité présidentielle, par une crise de légitimité et par une exaltation des rivalités entre le président et le premier ministre. Tout ceci est susceptible de nuire au bon fonctionnement de la démocratie et finalement d'engendrer une confusion des rôles dans les domaines communautaire et militaire. Voilà, en somme, pourquoi certains spécialistes voient la cohabitation comme un phénomène plutôt improductif.

## Une remise en cause dangereuse de la pratique majoritaire

Certes, le régime politique de la France diffère de la majorité des régimes politiques européens en ce sens que la vie politique s'y articule autour de deux élections, et non d'une seule, comme dans le cas des régimes parlementaires classiques. Si la désignation des représentants s'effectue à l'occasion de deux élections, il n'en demeure pas moins que le résultat, en pratique majoritaire, aboutit à un chef d'État qui ressemble en plusieurs points au premier ministre des régimes parlementaires classiques. Le président peut donc jouir, en période de présidentialisme majoritaire, d'une grande stabilité politique et d'une liberté d'action qui faisaient défaut lors des Républiques précédentes en raison de l'importance des factions politiques qui s'opposaient et de l'impossibilité, en ces circonstances, d'avoir un gouvernement suffisamment stable pour gouverner durant une longue période. C'est dans ce contexte que la cohabitation est vue comme une pathologie de la Ve République, qui aurait pour conséquence, selon Didier MAUS, de renforcer le rôle du chef du gouvernement au détriment du chef de l'État. Car à terme, le prolongement de la cohabitation, ou encore plus simplement la répétition du phénomène, aurait pour conséquence inévitable de faire basculer la Ve République dans un régime parlementaire moniste. Il faut donc voir en la cohabitation un retour probable aux luttes partisans et à la domination du législatif au détriment de l'exécutif, ce que plus de trente ans de pratique majoritaire avait permis d'enrayer efficacement. Certains auteurs objecteront que le parlementarisme rationalisé est suffisant pour freiner les luttes partisans et affirmer la supériorité du pouvoir exécutif. Dans le contexte d'une cohabitation courte, ou encore d'une cohabitation longue qui a pour objectif principal de reconquérir l'Élysée, les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont suffisants, puisqu'il s'agit simplement de coordonner une majorité jusqu'à l'échéance électorale. Autrement dit, n'ayant pas encore atteint complètement ses objectifs, la coalition majoritaire se fait forcément plus souple, moins rebelle et plus disciplinée. Toutefois, dans le contexte d'un retour au parlementarisme classique tel que pratiqué dans le système britannique ou allemand, le parlementarisme rationalisé à la française, comme le prétend Jean MASSOT, ne serait sans doute pas suffisant pour assurer la stabilité.

Ce qui a véritablement permis de surmonter les luttes partisans et la subordination du gouvernement, c'est l'élection au suffrage universel du président qui, à terme, a cimenté la vie politique française autour de deux grandes coalitions et mené à une bipolarisation durable, stabilisant ainsi les assises de la Ve République. Les mécanismes du parlementarisme rationalisé sont donc efficaces dans la mesure où ils sont utilisés par le gouvernement du président – *ou encore par le gouvernement d'un prétendant président comme lors de la cohabitation* – et lorsque la majorité parlementaire est soumise au chef de l'État. Dans le contexte d'un retour au parlementarisme classique, tout porte à croire que les affrontements partisans reprendraient et que, conséquemment, la bipolarisation réalisée grâce à l'élection présidentielle s'effriterait. En conséquence, les majorités parlementaires seraient moins stables, plus frondeuses et susceptibles de défier l'utilisation des mécanismes du parlementarisme rationalisé. Sans doute, par exemple, peut-on penser que l'engagement du gouvernement sur un texte de loi (art. 49 al. 3) serait plus facilement menacé par une motion de censure. Les répétitions du phénomène de la cohabitation pourraient donc mener, selon certains spécialistes, à une condamnation du phénomène majoritaire et provoqueraient la fin de la stabilité gouvernementale et le retour à l'anarchie parlementaire. En d'autres termes, le déclin du président aurait pour effet d'anéantir son autorité et engendrerait la dispersion de la

majorité en des cartels électoraux atomisés. Bref, le président, à force de cohabitation, perdrait son effet « fédérateur » sur la majorité pour devenir un simple « monarque constitutionnel », provoquant par le fait même une décomposition des majorités et un affaiblissement de l'exécutif.

### **Un péril pour la démocratie ?**

La cohabitation est le fruit de la volonté populaire exprimée à l'occasion des élections législatives. Est-elle pour autant le résultat d'un véritable désir de la part de la population française ? Sur ce point, on peut penser que la cohabitation, comme le démontre Olivier DUHAMEL, est davantage le résultat du décalage des élections présidentielle et parlementaire. En effet, avant la réforme de 2000 sur la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans, la cohabitation pouvait plus facilement se produire en raison de la durée d'une législature d'au plus cinq ans. À un moment ou à un autre, le président, durant le septennat, devait faire face à l'électorat et les possibilités de cohabitation étaient presque inévitables. En ce sens, la cohabitation n'est pas véritablement le résultat d'une volonté populaire, mais plutôt l'expression de l'usure normale du pouvoir qui se traduit invariablement par des changements électoraux. Comme l'humeur de l'électorat est souvent propice à des variations qui peuvent se traduire par une défaite aux élections législatives, il est difficile de voir en la contradiction des majorités une simple volonté démocratique. Certes, nul ne peut contester l'élection au suffrage universel des 577 députés et la majorité qui s'en dégage; de là à prétendre qu'il s'agit d'une volonté rationnelle de la part des électeurs, rien n'est moins sûr. Car pour que la cohabitation soit le résultat d'un véritable désir, il faut qu'elle soit plus qu'une simple manifestation de l'usure du pouvoir ou d'une variation de l'humeur de l'électorat. Par exemple, on pourrait dire qu'une cohabitation, arrivant quelques semaines après une élection présidentielle, serait le véritable reflet de la volonté populaire. En ce cas, il faudrait s'incliner et voir en la cohabitation le souhait des citoyens. Autrement, il s'agit au mieux d'une période de transition en attendant l'élection présidentielle, au pire d'une période génératrice de conflits permanents.

La cohabitation est tellement improductive, prétend le directeur de Cabinet de Lionel Jospin de 1997 à 2001, Olivier SCHRAMECK, qu'elle représente « un péril pour la République ». À ses yeux, la cohabitation fausse le jeu de l'alternance, car elle introduit une dynamique du pouvoir où, selon les sujets et les compétences, l'action gouvernementale est sous l'impulsion à la fois de la droite et de la gauche. Autrement dit, le moteur gouvernemental pousse dans deux directions opposées. Cette situation détestable a pour effet de miner l'autorité de l'État et de réduire la capacité d'action du gouvernement et du président, les deux se trouvant, en fin d'analyse, affaiblis par la cohabitation. Par exemple, en période de cohabitation, la majorité parlementaire se trouve souvent gênée par son propre gouvernement qui doit collaborer étroitement, dans certains secteurs, avec l'Élysée. Difficile en ces circonstances de jouer efficacement son rôle de critique des politiques présidentielles. Il en va de même pour les partis d'opposition qui ne peuvent soutenir entièrement l'action d'un président qui s'appuie parfois sur le gouvernement pour tenter de rehausser sa popularité. En ce sens, l'action de l'opposition est plus souvent qu'autrement contrecarrée par les compromis auxquels oblige quotidiennement la cohabitation entre Matignon et l'Élysée. L'alternance démocratique, c'est permettre au gouvernement et au président d'appliquer entièrement le programme politique pour lequel ils ont été élus. De toute évidence, et même si la cohabitation donne une marge de manœuvre plus grande au gouvernement, il est impossible de faire fi du président. En

## Séance 08

conséquence, il n'y a pas de franche alternance puisqu'il est impossible, dans un tel contexte, d'appliquer totalement le programme politique du gouvernement. La cohabitation, loin d'être un approfondissement de la démocratie, serait plutôt une période durant laquelle les institutions sont fragilisées par la confusion qu'entraînent deux visions différentes de l'action gouvernementale. Bref, selon bien des spécialistes, l'exécutif se trouve constamment freiné et ralenti lors des périodes de cohabitation.

Pire encore, la cohabitation favorise une usure simultanée du pouvoir. En effet, comme les deux têtes de l'exécutif administrent conjointement l'État, l'usure du pouvoir affecte autant le président que le premier ministre. Conséquemment, l'humeur des citoyens s'en trouve affectée, ce qui alimente le cynisme à l'endroit de la classe politique et favorise aussi le vote contestataire, admirablement bien illustré par la montée de l'extrême droite et de la gauche radicale aux élections présidentielles de 2002.

[...]

### **Un conflit permanent au sein de l'exécutif et des réformes reportées**

Non seulement la cohabitation est-elle dangereuse pour la démocratie, mais bien des analystes voient en elle une compétition excessive, voire un conflit permanent entre le premier ministre et le chef de l'État. En cohabitation, le président et le premier ministre jouent le jeu du chat et de la souris, changeant de rôle selon les circonstances. Chose certaine, il s'agit d'un curieux tango où les rivalités semblent l'emporter sur la raison d'État. Croire que la cohabitation permet à la France d'être dirigée par une grande coalition réunissant sous un même toit les deux grandes tendances politiques du pays relève de l'utopie. Il est donc illusoire de voir en la cohabitation un affaiblissement de l'antagonisme gauche/droite. Il s'agit au contraire d'une période durant laquelle les deux têtes de l'exécutif s'affrontent tant sur les questions de politique intérieure que dans le domaine de la politique étrangère. Bref, le comportement des principaux acteurs politiques est dicté non plus, comme en période majoritaire, par une obéissance hiérarchique, mais plutôt par le souci d'adopter un comportement susceptible d'être électoralement profitable au premier ministre ou au président. En d'autres termes, ce qui conditionne l'action du chef de l'État et du chef de gouvernement, c'est surtout la possibilité d'embarrasser son vis-à-vis, de le bloquer en faisant valoir ses prérogatives constitutionnelles. Par ailleurs, la cohabitation semble plutôt improductive malgré le succès de certaines réformes lors des trois périodes de cohabitation. En effet, lors de la cohabitation, le premier ministre et le président s'entendent aisément sur les réformes qui font largement consensus, préférant reporter à plus tard – *c'est-à-dire après l'élection présidentielle* – d'autres réformes pourtant essentielles à la société.

[...] C'est ainsi que lors des deux premières cohabitations, des réformes importantes ont été reportées de deux ans, et de cinq ans lors de la dernière cohabitation. Autre sujet d'inquiétude, en cas de crises majeures comme en 1940 (Vichy), 1958 (menace de guerre civile) et 1968 (mai 68), la cohabitation peut s'avérer dangereuse puisqu'en de pareilles circonstances les décisions gouvernementales doivent être prises rapidement et sans confusion. La cohabitation, en imposant deux centres de décision au sein de l'État, provoque forcément un ralentissement du processus décisionnel. En d'autres termes, la cohabitation oblige à faire des compromis sur des questions qui demandent parfois une action rapide. Dans une situation de crise hypothétique, la cohabitation serait donc un handicap hautement problématique.

### 3.1.2. LA COHABITATION : UN PHÉNOMÈNE PRODUCTIF ?

[...] En période majoritaire, on peut croire que le président et sa garde rapprochée nomment plus facilement, au sein de la haute fonction publique, des gens qui sont des alliés, des amis du régime et de la majorité. La cohabitation oblige le gouvernement et le président à négocier sur la question des nominations, ce qui favorise l'exercice démocratique du pouvoir. Bref, lors de la cohabitation, le risque de voir une classe politique s'approprier et concentrer entre ses mains l'ensemble des pouvoirs gouvernementaux est grandement diminué. En d'autres termes, on peut voir en la cohabitation une limite aux pouvoirs respectifs du chef de l'État et du chef de gouvernement qui doivent agir dans la limite de leurs compétences tout en respectant l'avis de l'un et de l'autre. Cette situation favorise un consensus national fort dans le domaine des orientations gouvernementales tout en diminuant la personnalisation du pouvoir. Dans cette perspective, on peut dire, à l'instar de Jean-Claude ZARKA, que la cohabitation favorise la défense des intérêts collectifs au détriment des intérêts strictement personnels, garantissant ainsi plus de libertés aux citoyens.

Par ailleurs, les adversaires de la cohabitation pensent que cette dernière est nuisible, car elle a pour effet de mettre fin à la supériorité du président vis-à-vis de son premier ministre et que, à terme, cette situation provoquerait la fin de la pratique majoritaire. C'est oublier l'autre cohabitation – que nous avons précédemment nommée rivalité interne – qui sévit même en période majoritaire. Sur ce point, la cohabitation oblige les acteurs politiques, et au premier chef le président et le premier ministre, à respecter les usages et les pratiques, ce qui ne s'applique pas nécessairement en période majoritaire où les rivalités s'exercent en coulisse, à l'abri du regard des citoyens. La cohabitation provoque peut-être des conflits, mais on sait qui décide, ce qui n'est pas toujours le cas en période majoritaire. L'illustre Jean MASSOT prétend que lors de la cohabitation, le président perd son pouvoir d'évocation afin d'acquiescer un pouvoir de négociation et que ce changement de la fonction présidentielle serait nuisible aux institutions. En quoi la négociation entre les deux têtes de l'exécutif est-elle vraiment nuisible ? Au contraire, cette négociation entraîne forcément des décisions mieux élaborées et surtout plus équilibrées. La cohabitation n'est pas un péril pour la République et elle ne peut certainement pas remettre en cause le fonctionnement du régime puisqu'en cette occasion le président doit respecter le chef du gouvernement. Autrement dit, c'est la pratique majoritaire qui constitue le plus grand danger puisqu'elle établit un régime « paraconstitutionnel » dans lequel le président s'arroge la fonction de premier ministre. En cohabitation, cette situation est impossible, ce qui rétablit l'ordre constitutionnel en obligeant le président et le premier ministre à se consulter avant de prendre une décision. Ainsi, il est permis de croire que la cohabitation corrige la division des Français entre deux, trois ou quatre grandes tendances politiques puisqu'un président et un premier ministre d'orientations différentes doivent gouverner.

Malgré l'argumentation développée sur la légitimité de la cohabitation, qui serait le résultat davantage d'un décalage du calendrier électoral qu'une véritable volonté démocratique, il n'en demeure pas moins qu'elle est le résultat de l'élection législative au suffrage universel. La cohabitation est donc la conséquence de la volonté populaire. Dans cette perspective, il n'est pas faux de prétendre que la cohabitation est l'expression du désir des citoyens et que la contester revient à remettre en cause le choix de la population. [...] Or, si la cohabitation n'a pas mené à des crises et que, de surcroît, le phénomène est bien compris par l'ensemble de la société, il est difficile alors de prétendre que la cohabitation n'est pas nécessairement un choix rationnel et qu'il est plutôt le résultat d'un simple décalage du calendrier électoral. Ce faisant, la cohabitation devient encore plus légitime en ce sens qu'elle est, en quelque sorte, un phénomène difficilement contestable en termes de légitimité démocratique.