

Controverse sur la répartition constitutionnelle des compétences en matière de Défense

Julien THOMAS

Allocataire de recherche, Université Paris 1- CRDC

« Aux termes de la Constitution et de l'ordonnance du 7 janvier 1959 c'est le Premier ministre qui est compétent en matière militaire. Le Président de la République a cependant reçu par des décrets illégaux des compétences dans ce domaine »¹. Une telle affirmation devrait suffire à apaiser tous les doutes de celui qui cherche à déterminer quelle est la répartition des compétences entre les plus hautes autorités de l'Etat, dans le domaine de la Défense. Or, le lecteur qui aurait la velléité de s'en remettre au texte constitutionnel afin de nourrir sa réflexion, finirait bientôt par constater que la profusion des dispositions pertinentes est de nature à créer plus de confusion que de certitude. Cette étude se propose d'étudier le domaine de la Défense comme exemple caractéristique du cadre d'une controverse constitutionnelle, sans chercher à ajouter à ce qui a déjà pu être écrit sur la répartition des compétences en matière militaire².

Les prescriptions intéressant la Défense sont particulièrement nombreuses, ce qui n'est pas surprenant au vu du rôle d'une constitution, mais aussi du contexte historique de son élaboration. L'enjeu qu'est la survie, au sens matériel, d'un Etat, peut justifier que le texte qui fonde son ordonnancement juridique contienne des dispositions concernant sa protection physique. Un système politique organisé qui distingue un pouvoir civil d'un pouvoir militaire doit ensuite s'assurer de la soumission de celui-ci à celui-là. Plus particulièrement, un régime fondé dans des circonstances où une partie de son territoire connaît une insurrection, menée par un pouvoir militaire, doit chercher à réaffirmer l'autorité de ce pouvoir civil. Ainsi, la Constitution de 1958 n'échappe ni à cette logique ni aux nécessités de son temps lorsqu'elle multiplie les références directes ou indirectes à la Défense.

Cette situation est propice à la naissance d'une controverse constitutionnelle dès lors qu'à la confusion des textes, va s'ajouter la nécessité de leur donner un sens, suscitant ainsi débats doctrinaux et politiques. Ces divers éléments seront organisés en une réflexion distinguant l'origine de cette controverse (I), la cause de son développement (II), puis la perspective de son extinction (III).

¹ VIEL (M.-T.), " La répartition des compétences en matière militaire ", *RDP*, 1993, p.163

² Cette bibliographie non exhaustive permet de cerner assez précisément les enjeux de la question : ARDANT (P.), *La Premier ministre en France*, Paris: Montchrestien, Clefs, 1991 ; CAMBY (J.-P.), " Un décret sur l'engagement des forces nucléaires ", *RDP*, 1996, pp.1237-1241 ; CHANTEBOUT (B.), " Constitution et Défense nationale ", *Droit et défense*, 01.12.1999, pp.5-9 ; COHEN (S.), " Le Président chef des armées ", *Pouvoirs*, n°58, 1991, pp.33-40 ; COHENDET (M.-A.), *La cohabitation*, Paris: PUF, 1993 ; COHENDET (M.-A.), *Droit constitutionnel*, Paris: Montchrestien, Focus Droit, 2002 ; COHENDET (M.-A.), *Le Président de la République*, Paris: Dalloz, *Connaissance du Droit*, 2002 ; GOUNIN (Y.), " Conseil d'Etat, 5 juillet 2000, Mégret et Mekhantar. Commentaire ", *AJDA*, 20.01.2001, pp.95 ; MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, Paris: Flammarion, 1987, 319 p. ; MATHIEU (J.-L.), *La Défense nationale*, n°2028, Paris: PUF, *Que sais-je ?*, 2003 ; TURPIN (D.), *Droit constitutionnel*, Paris: PUF, 1^{er} cycle, 1999 ; VIEL (M.-T.), " La répartition des compétences en matière militaire ", *RDP*, 1993, pp.141-195

I. La profusion des textes, origine de la controverse

La controverse constitutionnelle rencontre un terrain particulièrement fertile dès lors que la nécessité de s'en remettre à la Constitution butte sur une diversité de dispositions potentiellement concurrentes, créatrice d'imprécisions et susceptible d'autoriser des interprétations variées voire opposées.

A. La concurrence des dispositions, source de la controverse

Les dispositions constitutionnelles intéressant le domaine de la Défense touchent le Président de la République, le Premier ministre et son Gouvernement, et le Parlement. Il s'avère toutefois que seul l'exécutif bénéficie de prérogatives lui assurant une direction effective. C'est ainsi que la controverse constitutionnelle relative au domaine de la Défense va concerner essentiellement ce dernier, le Parlement n'étant pour sa part que peut consulté lorsqu'il est question de déterminer des orientations majeures.

1. Les parties à la controverse, les deux têtes de l'exécutif

L'ordre retenu par les rédacteurs de la Constitution afin de présenter les pouvoirs constitués, donne la primauté au Président de la République. Il est question de Défense dès le premier article intéressant le Chef de l'Etat, puisque l'article 5 alinéa 2 en fait le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Cette clause générale ne permet pas d'en conclure à l'effectivité du rôle du Président de la République, elle est tributaire de pouvoirs précis attribués par d'autres dispositions. L'article 8¹ de la Constitution, ne se rapporte pas directement au domaine de la Défense mais place le Président de la République, en tant qu'autorité de nomination du Premier ministre et des membres du Gouvernement, dans une position centrale en ce qui concerne le choix du ministre chargé de la défense. En période de cohabitation, on sait que le Chef de l'Etat n'hésite pas à faire part de son opinion à un Premier ministre qu'il n'a pourtant pas choisi. L'article 13 de la Constitution concerne la nomination aux emplois militaires de l'Etat et permet l'implication directe du Chef de l'Etat dans le choix des cadres des armées. L'article 15 de la Constitution pose plus précisément le rapport du Président de la République au pouvoir militaire, puisqu'il est « chef des armées » et préside à ce titre les conseils et comités supérieurs de la Défense nationale. Il reste à savoir si cette disposition bénéficie d'une traduction effective ou si elle n'est que formelle. L'article 16² est quant à lui beaucoup plus clair puisqu'il attribue au Chef de l'Etat

¹ Article 8 C. : « Le Président de la République nomme le Premier Ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement.

Sur la proposition du Premier Ministre, il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions.»

² Article 16 C. : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la

une prérogative précise, en lui permettant de concentrer entre ses mains tous les pouvoirs dans des circonstances exceptionnellement graves. La plus grande difficulté posée par cet article, une fois accepté le principe de la dictature temporaire vouée à assurer le salut public, tient à l'appréciation des circonstances dans lesquelles les pleins pouvoirs peuvent être mis en œuvre. On peut enfin citer l'article 52 selon lequel « le Président de la République négocie et ratifie les traités », car il s'applique par défaut aux traités et accords à vocation militaire dont l'article 53, qui conditionne la ratification ou l'approbation de certains traités au vote d'une loi, ne fait pas mention. Seuls sont concernés par ce dernier article les traités de paix. La question de la déclaration de guerre sera envisagée ultérieurement.

Les articles intéressant le Premier ministre et le Gouvernement sont moins nombreux. L'article 20 est pertinent à double titre dans la mesure où il confie au Gouvernement une mission générale de détermination et de conduite de la politique de la Nation, ainsi qu'une attribution de poids, puisqu'il dispose de la Force armée. L'article 21 se rapporte en trois points au domaine de la Défense en confiant la responsabilité de la Défense nationale au Premier ministre, en lui permettant de nommer aux emplois civils et militaires dans la limite du champ de l'article 13, mais aussi en prévoyant la suppléance du Président de la République à la présidence des conseils et comités supérieurs de la Défense.

2. Le Parlement en retrait

Le Parlement n'est concerné par le domaine de la Défense que dans un cadre restreint. L'article 34 de la Constitution réserve à la loi de fixer « les règles concernant (...) les sujétions imposées par la Défense Nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens » et de déterminer « les principes fondamentaux (...) de l'organisation générale de la Défense nationale ». Il y a là la base d'une implication du Parlement que l'on relativisera dès maintenant car, conformément à l'esprit de la Cinquième République, les chambres subissent en ce domaine une relégation flagrante. On citera comme exemple le décret du 14 janvier 1964, remplacé par celui du 12 juin 1996, concernant la mise en œuvre de la force nucléaire. Comme le remarque Jean-Claude Masclet¹, d'ailleurs repris par Jean-Pierre Camby², « le pouvoir d'engager la force nucléaire mériterait plus d'un décret. On peut même estimer que sa présence ne déshonorerait pas le texte constitutionnel ». Or, c'est bien d'un texte réglementaire qu'il s'agit : au terme d'une « chaîne d'intervenants », comprenant le Conseil de défense, le Premier ministre, le Ministre chargé des armées et le Chef d'état-major des armées, il réserve au Président de la République de donner l'ordre d'engagement des forces

République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier Ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil Constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil Constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée Nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. »

¹ *La Constitution de la République française*, Economica, p.538

² CAMBY (J.-P.), " *Un décret sur l'engagement des forces nucléaires* ", *Ibid.*, p.1239

nucléaires. Les débats qui eurent lieu en 1964¹ à propos de la compétence du parlement, tout en soulignant que le seul texte de valeur législative dans ce domaine était l'ordonnance de 1959², n'ont permis que de souligner la volonté de l'exécutif de marquer sa prééminence.

Ce constat est affermi lorsqu'il est question de l'article 35³ de la Constitution et de sa mise en œuvre. Il est tombé en désuétude en raison de l'évolution de vocabulaire imposée par la Charte des Nations-Unies. Les conflits contemporains auxquelles la France est désormais susceptible de participer ne tendent qu'à maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales, il n'est plus question de « guerre » et donc de « déclaration de guerre ». Une lecture extensive de l'article 35 de la Constitution aurait pu justifier que le Parlement se prononce sur toute intervention des troupes françaises à l'extérieur du territoire national. Or, cette option a été écartée à plusieurs reprises. Lors de la guerre du Golfe, l'article 35 n'a pas été mis en œuvre. Le Président de la République a permis aux chambres de se prononcer en décidant la réunion du Parlement en session extraordinaire le 16 janvier 1991 pour débattre de l'engagement des forces françaises. L'Assemblée nationale et le Sénat ont ainsi procédé à des votes, respectivement sur la base de l'article 49 alinéa 1⁴ et de l'alinéa 4⁵. Plus récemment, concernant l'engagement de troupes au Kosovo, bien que le ministre des Affaires étrangères soit intervenu auprès de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale afin de faire part de la probabilité de recours à des mesures coercitives, le Président de la République s'est adressé directement aux français le 24 mars pour leur annoncer le début des combats.

Une prise en compte anticipée de la pratique institutionnelle permet ainsi de centrer cette étude sur la répartition des compétences entre le Chef de l'Etat et le Chef du Gouvernement, puisque c'est à leur niveau que se situe l'enjeu véritable. Or, c'est à ce même niveau que la Constitution souffre d'un grand manque de précision.

B. L'ambiguïté des termes de la Constitution, ferment de la controverse

Une analyse du texte constitutionnel appelle un premier niveau de lecture, reposant simplement sur le langage retenu. Il s'agit déjà d'une interprétation, selon la méthode la plus souvent qualifiée de « sémiotique »⁶. Elle peut se concentrer, concernant le domaine de la défense, sur quelques expressions ; les dégager permettra de cerner au mieux les sens

¹ *Ibid.*, p.1239-1240

² Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Son article 2 prévoit que : « le pouvoir exécutif, dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article suivant », c'est-à-dire « assurer (...) la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population ». Pour assurer cette mission, le pouvoir réglementaire bénéficie donc d'une large habilitation.

³ Article 35 C. : « La déclaration de guerre est autorisée par le parlement. »

⁴ Déclaration de politique générale engageant la responsabilité du Gouvernement.

⁵ Déclaration de politique générale sans engagement de responsabilité.

⁶ On donne aux mots «le sens qu'ils ont habituellement dans la langue et les expressions, celui qui résulte des règles de la grammaire », TROPER (M.), " Interprétation ", in Alland (D.) et Rials (S.) (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, 2003, p.844.

possibles, tout en mettant en lumière les termes particulièrement problématiques de la Constitution. Comme on l'a vu, les difficultés d'une interprétation qui serait vouée à déterminer l'autorité prééminente en matière de défense, résident essentiellement dans les articles 5, 15, 20 et 21 de la Constitution. Ce sont plus particulièrement quelques formules qui semblent poser problème : « garant », « chef des armées », « responsable », « disposer ».

Le terme « garant », apparaît dans l'article 5 de la Constitution à propos du Chef de l'Etat, « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités ». Cette expression peut être considérée comme purement formelle, dès lors que l'on n'attache pas de signification juridique précise à ce terme. Il en va autrement si l'on considère avec le Dictionnaire *Larousse* qu'être garant signifie « assurer quelque chose en le prenant sous sa responsabilité ». Entre alors en jeu une notion juridique, celle de responsabilité, qui peut sembler faire concurrence à la disposition de l'article 21 de la Constitution selon laquelle le Premier ministre est « responsable de la Défense nationale ». On objectera certainement que dans un cas seulement la notion de responsabilité apparaît expressément. Force est toutefois de constater que, si l'on souhaitait donner aux mots tout leur sens, le Président de la République devrait être considéré comme le responsable ultime au cas où le Chef du Gouvernement, responsable « primaire », viendrait à faillir dans la sauvegarde de l'intégrité du territoire, de l'indépendance nationale ou du respect des traités¹.

L'expression « chef des armées », considérée isolément, bénéficie d'un sens clair : l'article 15 de la Constitution semble conférer au Président une fonction de direction des forces armées sans ambiguïté. Une difficulté apparaît toutefois à la lecture de l'article 20 de la Constitution selon lequel « Le Gouvernement (...) dispose (...) de la Force armée ». S'opposent alors l'autorité qui « dirige » et l'autorité qui « dispose », sans qu'une hiérarchie évidente ne vienne apporter une solution en terme de prééminence de l'un ou de l'autre. Une analyse « organique », qui verrait dans l'armée un corps et dans son chef la tête, pourrait conduire à considérer celui qui dispose du corps (le Premier ministre) comme disposant par la même de la tête (le Président). Un tel raisonnement est très fragile voire absurde, mais il permet de donner un exemple de conclusion à laquelle peut conduire l'interprétation, quand bien même elle n'aurait aucun rapport avec la logique des institutions.

L'interprétation sémiotique permet donc de proposer deux conclusions différentes, selon le sens que l'on donne aux termes de la Constitution. La prééminence revient soit au Président de la République, en tant que chef des armées et responsable ultime de la Défense, soit au Premier ministre, en tant qu'autorité expressément responsable de la Défense nationale et disposant des forces armées. La nécessité de donner un sens à ces dispositions peu claires de prime abord va ainsi appeler l'utilisation d'autres méthodes d'interprétation.

¹ On se permet d'appliquer ces formules au Premier ministre bien qu'elles soient réservées par la Constitution au Président de la République car, selon l'article premier de l'*Ordonnance du 7 janvier 1959*, la Défense « a pour objet d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population. Elle pourvoit de même au respect des alliances, traités et accords internationaux ».

II. La nécessité d'interpréter, aliment de la controverse

La profusion des textes étant évidente, il est nécessaire, afin que naisse la controverse constitutionnelle que les circonstances commandent de les « faire parler ». Tant que l'équilibre politique propre à la période gaullienne de la Cinquième République a imposé une prééminence de fait du Chef de l'Etat dans le domaine de la Défense, la lecture de la Constitution n'a permis de constater que l'absence de contrariété entre le texte et la pratique institutionnelle. C'est de même lorsque les faits ont imposé une opposition politique au sein de l'exécutif qu'il a été nécessaire de se tourner vers la Constitution, chaque partie à la controverse y cherchant des arguments définitifs en sa faveur. On peut ainsi voir deux temps ou deux tendances dans la recherche du sens à donner au texte fondamental, le but recherché étant souvent lié à la méthode d'interprétation utilisée. S'il s'est d'abord agi de justifier la prééminence du Président de la République, la cohabitation a incité le camp gouvernemental à développer une interprétation plus favorable à son égard : la controverse constitutionnelle pouvait alors s'épanouir.

A. La lecture présidentialiste de la répartition des compétences : l'utilité des méthodes d'interprétation génétique¹ et fonctionnelle²

La consultation des mémoires du général de Gaulle, de même que les documents retraçant les étapes de l'élaboration de la Constitution de 1958 permettent d'apporter un éclairage certain sur les textes. Lorsque de Gaulle fut nommé à la présidence du Conseil en 1958, l'urgence était d'ordre militaire puisque le pouvoir civil avait perdu tout contrôle sur l'armée. Le commandant en chef de l'armée, le général Salan, était en effet à la tête de l'insurrection algérienne. Or les institutions de la Quatrième République permettaient, en raison de la composition des gouvernements, que des ministres de tendance différentes se voient répartir des portefeuilles intéressant la Défense. En cas de besoin, leur incapacité de coordination était alors flagrante.

Il est indispensable de garder ces circonstances à l'esprit pour comprendre ce qu'ont pu être les intentions des rédacteurs de la Constitution. De Gaulle, dans ses mémoires, disait en effet qu'il souhaitait « que, désormais, le Chef de l'Etat (...) soit réellement le chef de l'armée, bref qu'émanent de lui toute décision importante aussi bien que toute autorité ». Le Premier ministre et son Gouvernement n'auraient à agir « sur de graves sujets que d'après ses directives »³. Il reste donc à savoir, lorsque l'on souhaite interpréter les textes constitutionnels, si doit primer une analyse laissant apparaître une continuité entre la Cinquième République et les régimes précédents, en raison d'une proximité des dispositions

¹ Cette méthode « repose (...) sur une connaissance de la volonté réelle de l'auteur du texte, telle qu'on peut la reconsidérer par exemple à travers les travaux préparatoires », Troper (M.), " Interprétation ", *Ibid.*

² Cette méthode « vise à donner au texte la signification qui lui permettra de remplir la fonction qu'on lui attribue », *Ibid.*

³ DE GAULLE (C.), *Mémoires d'espoir. Le renouveau 1958-1962*, T. 1, Paris: Plon, 1970, p.35

constitutionnelles, ou une analyse historique reposant sur les intentions évidentes des rédacteurs de la Constitution¹.

D'autres arguments peuvent être avancés qui sont favorables à la lecture présidentiale des textes. Les interpréter, lorsqu'il est question de répartition des compétences entre plusieurs autorités, invite en vertu de la méthode fonctionnelle à rechercher le sens qui assure le plus d'efficacité aux dispositions constitutionnelles. Or, en l'espèce, cette efficacité ne peut être envisagée qu'en deux temps. Après avoir constaté la nécessité d'une direction unique dans le domaine de la Défense, en prévision des périodes de crise, il reste à définir l'autorité la plus à même d'exercer cette mission. Or, il semble délicat, pour choisir entre le Président de la République et le Premier ministre, de s'en remettre à des considérations de capacités personnelles. Il est avant tout nécessaire de considérer la capacité d'action des intervenants. Jean Massot avance par exemple des arguments liés à la stratégie de dissuasion nucléaire². Pour lui, le domaine de la Défense, encore plus que celui de la diplomatie, ne se prête pas à des « allers et retours du pouvoir entre les deux rives de la Seine ». A cela s'ajoute, selon lui, l'esprit même de la politique de dissuasion nucléaire, qui « ne peut reposer que sur des considérations d'ordre psychologique et sur la crédibilité de la détermination du détenteur de la force nucléaire », ce qui implique que l'ordre d'engagement ne soit pas soumis à un accord du Premier ministre. En ce sens, les arguments en faveur du Président de la République semblent s'accumuler dès lors qu'il bénéficie de l'image charismatique d'élu de la Nation et d'une légitimité personnelle qui lui permettent d'agir directement en son nom. Le Premier ministre, pour sa part, ne tiendra sa légitimité en cas d'opposition avec le Président, que du Parlement. Il devra probablement, pour s'engager dans de graves décisions, recueillir une preuve de confiance. Or, les arguments favorables au Président sont en général présentés en considération des temps de crise, marqués par l'urgence. Le Gouvernement et son chef trouvent par contre davantage de soutien dès lors qu'il est question de la politique générale de Défense, composante de la politique de la Nation.

B. La lecture gouvernementaliste de la répartition des compétences : le secours de la méthode systémique³

La méthode systémique tend à donner un sens à certains énoncés en les considérant par rapport à d'autres. On envisagera assez librement plusieurs systèmes, qui sont autant de cercles d'analyse.

1. Le système normatif constitutionnel

La Constitution de 1958, conformément à la Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, instaure un régime parlementaire en organisant la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale. Ce sont les articles 49 et 50 qui prévoient les modes de mise en cause de cette responsabilité, ainsi que l'obligation pour le Gouvernement de démissionner au cas

¹ Ce point sera discuté à l'occasion de l'étude de la méthode d'interprétation systémique appliquée aux dispositions constitutionnelles intéressant la Défense.

² MASSOT (J.), *L'arbitre et le capitaine*, Paris: Flammarion, 1987, notamment pp.280-284

³ Cette méthode « vise à éclairer un fragment du texte par un autre, voire par d'autres textes », Troper (M.), " *Interprétation* ", *Ibid.*

où une des procédures instituées viendrait à aboutir. Ce mécanisme est rappelé par l'article 20 *in fine*, qui affirme clairement la nature parlementaire de la Cinquième République : « Il [le Gouvernement] est responsable devant le Parlement dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 49 et 50 ».

Selon Marie-Anne Cohendet, la nature parlementaire du régime doit inciter à lire le texte constitutionnel au regard de la logique propre à ce régime¹. Elle propose donc de considérer la répartition des compétences en matière de Défense d'après la logique traditionnelle de ce régime. Il n'est tout d'abord pas question de considérer que le changement de mode d'élection du Président de la République, en 1962, aurait fait changer la nature du régime. Le Président étant irresponsable il ne peut pas avoir de pouvoir de décision personnel. Pour cette raison, l'existence du contreseing ministériel doit revêtir une portée maximale et par là ne donner la réalité du pouvoir de décision qu'au Premier ministre. L'article 5 de la Constitution ne fait ainsi qu'établir la finalité des compétences du Chef de l'Etat, en ne lui octroyant comme moyens d'action que des compétences formelles, puisque soumises à l'approbation du Premier ministre², sauf dans des cas exceptionnels.

On remarquera en revanche qu'il est difficile de fonder une analyse qui tend à affirmer la prééminence du Premier ministre en la matière, sur le simple fait qu'il est responsable de la Défense nationale en vertu de l'article 21 de la Constitution. En effet, le régime étant parlementaire, le Gouvernement et donc le Premier ministre sont politiquement responsables, de façon générale, de toute matière intéressant l'action du Gouvernement, ce qui est rappelé par l'article 20. Ainsi, soit la disposition de l'alinéa 1^{er} de l'article 21 est redondante et donc sans apport, dans quel cas il n'est pas possible de l'invoquer pour justifier l'existence d'une prérogative particulière, soit sa portée est distincte de celle des articles 49 et 50, dans quel cas il est nécessaire de la déterminer. On peut alors avancer quelques pistes qu'il est difficile de qualifier comme favorables à la prééminence du Premier ministre. La disposition de l'article 21 en question peut tout d'abord être destinée à réaffirmer la responsabilité politique du Premier ministre, là où l'importance des prérogatives du Président de la République pourrait semer le doute. Elle peut aussi être vouée à organiser une responsabilité plus large du Premier ministre, en dehors du cadre de l'article 49, mais aussi devant d'autres organes que l'Assemblée Nationale, que ce soit le Président de la République ou le Sénat. Cette lecture ne s'opposerait pas à l'article 20 *in fine* qui renvoie aux articles 49 et 50 sans pour autant affirmer leur exclusivité dans la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement et ainsi du Premier ministre. Il semble difficile de voir d'autres significations dans cet article qui est donc, soit sans effet, soit contraignant à l'égard du Premier ministre. La méthode d'interprétation génétique qui vient d'être envisagée, apporte toutefois une autre solution. Les documents retraçant les étapes de l'élaboration de la Constitution³ donnent une indication quant à la raison d'être de l'article 21 de la Constitution. Les discussions du Comité

¹ COHENDET (M.-A.), *La cohabitation*, Paris: PUF, 1993 ; *Droit constitutionnel*, Paris: Montchrestien, 2002 ; *Le Président de la République*, Paris: Dalloz, 2002

² Article 19 C. : « Les actes du Président de la République autres que ceux prévus aux articles 8 (1er alinéa), 11, 12, 16, 18, 54, 56 et 61 sont contresignés par le Premier Ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables »

³ Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la V^e République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris: La Documentation française (DPS)

consultatif constitutionnel rapportées exposent certains travers de la Quatrième République¹ et sont l'occasion, pour le commissaire du Gouvernement Raymond Janot, de critiquer les délégations permanentes du Président du Conseil au ministre des armées en ces termes : « La Constitution de 1946 a, à fort juste titre, donné au président du Conseil les attributions de défense nationale tenant compte du fait que dans le monde moderne, les problèmes de défense nationale dépassent très largement les problèmes militaires... Or, il est extrêmement difficile que soit opéré un arbitrage concernant la défense nationale si les attributions de défense nationale sont déléguées au ministre des forces armées ». C'est ainsi qu'est adoptée la disposition de l'article 21 déjà étudiée, selon laquelle « le Premier ministre est responsable de la Défense nationale ». Ce dernier point devrait inviter à abandonner les hypothèses avancées précédemment, sauf à y voir des possibilités d'interprétation parmi lesquelles un interprète authentique pourrait exercer un choix. Il est toutefois assez troublant de constater qu'une disposition qui a été insérée dans un texte dans un but précis en soit détournée car, sans l'intention initiale, il n'y aurait pas de texte. L'article 21 alinéa 1^{er} ne devrait pas être invoqué lorsqu'il est question des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre afin de juger de la prééminence de l'un ou de l'autre sur le second. Il n'intéresse en effet que les rapports entre le Premier ministre et le ministre en charge des armées. Les rédacteurs de la Constitution auraient gagné à lier davantage le but fixé avec les termes de la Constitution, en interdisant expressément les délégations permanentes.

2. Le système normatif élargi (ordonnances et décrets portant sur l'organisation de la Défense)

L'organisation pratique de la Défense dépend naturellement de textes de valeur inférieure à la Constitution. Ils présentent l'intérêt de clarifier l'implication respective du Président de la République et du Gouvernement dans l'organisation de la Défense. Ils ne permettent cependant pas d'accéder à une connaissance du sens des dispositions constitutionnelles car en théorie, ils ne sont que le résultat de l'interprétation par une autorité du texte qui l'habilite à agir et qu'elle est chargée de mettre en œuvre.

On citera à titre principal l'Ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Ce texte définit en son article 1^{er} ce qu'est la Défense, celle-ci ayant pour objet « d'assurer en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression la sécurité et l'intégrité du territoire ainsi que la vie de la population » et de pourvoir « au respect des alliances, traités et accords internationaux ». La rédaction choisie est quasiment identique à celle retenue dans les articles 5 et 16 de la Constitution, à tel point qu'en combinant ces différents textes, et en tenant compte de la signification du terme « garant », on peut voir dans le Président de la République le responsable ultime de la Défense nationale.

Cet article est immédiatement suivi par une disposition assez confuse selon laquelle : « le pouvoir exécutif dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles prend les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs définis à l'article précédent »². Il semblerait que les rédacteurs n'aient pas voulu trancher en faveur du Gouvernement ou du Président de la République, quitte à employer une expression assez rare dans nos textes : « le pouvoir exécutif ». Cette imprécision, sans que l'on puisse en déterminer la raison d'être, peut à tout le

¹ *DPS*, T.2, 1988, p.212 s. (d'après D. Maus, « Le Gouvernement présidentiel » in *Le droit constitutionnel de la V^e République*, notes de cours pour le DEA de Droit public, Université de Paris 1, Vol. III, Edition 1998, p.137)

² Ordonnance de 1959, article 2

moins éclairer un travail d'interprétation quant à l'intention des rédacteurs de la Constitution de 1958, puisqu'il semble assez logique qu'elle ait été proche de celle de l'auteur de l'Ordonnance de 1959. On se place alors dans une logique d'interprétation « génétique », ce qui témoigne de l'imbrication des diverses méthodes d'analyse des textes. Sans entrer plus avant dans le détail de cette ordonnance, on constatera cependant que si elle charge le Président de la République de présider certains comités, c'est au Premier ministre qu'elle confie les missions essentielles. Or, comme le note Bernard Chantebout, durant les premières années de la Cinquième République, la réalité du pouvoir revient au Premier ministre, mais à la fin de la guerre d'Algérie, quatre décrets du 18 juillet 1962 viennent « déposséder officiellement le Premier ministre de la direction de la Défense »¹. Le rôle prééminent du Président de la République sera reconnu peu de temps après par le décret du 14 janvier 1964, relatif aux conditions d'engagement des forces nucléaires.

Son principe demeure, bien qu'il ait été abrogé par le décret du 12 juin 1996 sur l'engagement des forces nucléaires, principalement afin de prendre en compte les évolutions techniques en la matière. Les tâches sont réparties entre plusieurs autorités², selon une accumulation qui peut rappeler à certains égards la Constitution, mais avec ici une logique bien plus perceptible. L'idée de « chaîne » d'intervenants est apparente et la répartition des compétences ne semble pas *a priori* laisser craindre d'empiètement. C'est au Chef de l'Etat qu'il revient de se prononcer en dernier lieu quant à l'engagement de l'arme. Les textes infra-constitutionnels semblent donc asseoir la logique d'une répartition qui charge le Président de la République des décisions ultimes, et le Premier ministre de l'application de la politique de Défense.

3. Le système normatif comparé

La comparaison des textes peut s'opérer selon deux dimensions qu'offrent les comparaisons temporelle et spatiale. Les auteurs recourant à cette méthode s'appuient le plus souvent sur des raisonnements faits des prémisses « Le texte du système *A* est proche de celui du système *B* », « la répartition effective des pouvoirs est ainsi faite dans le système *B* » et de la conclusion « donc la répartition doit être ainsi faite dans le système *A* ». Il s'avère, tout au moins dans le domaine étudié, que les deux modes d'études ne revêtent pas la même pertinence.

a) Comparaison spatiale

Comparer le texte de la Cinquième République à ceux de régimes politiques étrangers permet de lier au constat « Le texte de l'Etat *A* est proche de celui de l'Etat *B* », l'observation « la répartition effective des pouvoirs est ainsi faite dans l'Etat *B* » et la conclusion « donc la répartition doit être ainsi faite dans l'Etat *A* ». Par exemple, l'article 87 alinéa 9 de la

¹ CHANTEBOUT (B.), " Constitution et Défense nationale ", *Droit et défense*, 01.12.1999, pp.7-8

² Le Conseil de défense, présidé par le Président de la République (art 15 C.), qui décide de la mission, de la composition et des conditions d'engagements des forces nucléaires. Le Premier ministre, qui prend les mesures générales d'application de ces décisions. Le Ministre chargé des armées et le Chef d'état-major des armées, qui doivent assurer que les forces en question sont opérationnelles. Le Président de la République, qui donne l'ordre d'engagement.

Constitution Italienne du 27 décembre 1947 attribue au Président de la République le commandement des Forces armées, ce qui n'est pas sans rappeler l'article 15 de la Constitution française. Or, le Président est effacé dans la vie politique du régime parlementaire italien. On serait donc tenté d'avancer l'idée selon laquelle le régime parlementaire français devrait connaître une telle situation.

Ce raisonnement est pauvre lorsqu'il fait du régime d'un Etat la clé de lecture du régime d'un autre Etat, sans égard pour des spécificités propres à chacun d'eux. En termes de logique si, en matière de défense, *x* Etats associent au régime parlementaire un modèle de répartition des pouvoirs défavorable au Chef de l'Etat, on ne peut pas conclure que tous les Etats connaissant un régime parlementaire doivent faire de même. D'une part, ce serait ignorer la valeur de contre-exemple, susceptible de faire tomber la règle, d'institutions parlementaires qui donneraient au Président un rôle majeur dans le domaine étudié. D'autre part, ce serait confondre le critère du régime parlementaire avec les conséquences habituelles de sa mise en œuvre : la responsabilité du gouvernement devant le parlement est une chose, la place effective du Président de la République dans un domaine particulier en est une autre. Il en va autrement dans le cadre d'une comparaison temporelle, car la succession des régimes dans le temps apporte à chaque fois la possibilité de faire évoluer les textes sur certains points ou de les maintenir.

b) Comparaison temporelle

La comparaison des textes constitutionnels français actuels avec ceux des régimes politiques précédents est particulièrement intéressante. La similitude des termes laisse entrevoir une certaine filiation entre les constitutions successives, ce qui n'est pas sans surprendre dès lors que la Constitution de 1958 est censée se caractériser par un équilibre des pouvoirs repensé au profit du Président de la République. Sans retracer l'histoire de la répartition des compétences en matière militaire, on évoquera quelques textes illustrant une certaine continuité.

La Constitution de 1791 fait du roi « le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale... »¹, il est chargé de nommer la plupart des officiers et d'attribuer les grades les plus prestigieux². Il bénéficie de compétences exclusives dans la mesure où il peut seul « entretenir des relations politiques au dehors, conduire des négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des Etats voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il jugera convenable et en régler la direction en cas de guerre »³. Sans être aussi franche, la Constitution de 1848 laisse le Président de la République disposer de la force armée, avec une restriction significative puisqu'il est réputé ne « pouvoir jamais la commander en personne »⁴.

Plus proches dans les esprits des rédacteurs de la Constitution de 1958, les lois constitutionnelles de 1875 prévoient que « le Président de la République dispose de la force armée » et « nomme à tous les emplois civils et militaires »⁵. Il ne peut cependant « déclarer la guerre sans l'assentiment préalable des deux chambres »⁶.

¹ Titre III, Chapitre 4, art. 1^{er}, alinéa 3

² *Ibid.*, article 2

³ Titre III, Chapitre 4, Section 3, art. 1^{er}

⁴ Art. 50

⁵ LC 25 février 1875, art. 3

⁶ LC 16 juillet 1875, art. 9

Enfin, l'article 33 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « le Président de la République préside le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale et prend le titre de chef des armées » est très proche de l'article 15 de la Constitution de 1958, tout comme l'article 47 : « le président du Conseil assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la défense nationale » présente des similitudes avec les articles 20 et 21 de l'actuelle loi fondamentale. Une telle continuité dans les termes suppose-elle une identité de la place réelle du Chef de l'Etat dans ce domaine ? Comme le note le Professeur Cohendet, il est étrange que les rédacteurs de la Constitution aient entendu attribuer de nouvelles compétences au Président de la République en maintenant des dispositions constitutionnelles semblables à celles des Troisième et Quatrième Républiques¹. Toutefois, les circonstances historiques de l'élaboration de la Constitution de 1958 déjà évoquées et les intentions connues de ces rédacteurs tendent à altérer sérieusement cette logique. Dès lors qu'il y a une rupture idéologique entre deux régimes, il semble périlleux de chercher à les identifier sur des points qui marquent précisément la volonté de cette rupture, quand bien même les dispositions constitutionnelles en cause seraient assez proches. On constate ainsi que les modes d'interprétation systémique et génétique s'opposent dès lors qu'en présence d'une apparente continuité historique entre les textes constitutionnels, il semble que l'esprit des institutions ait amplement évolué. Il est toutefois utile de noter un autre élément du contexte historique lié à l'arrivée au pouvoir de de Gaulle en 1958. La crainte du régime dictatorial éprouvée par certains et la ressemblance de l'« avènement » de l'homme du 18 juin avec la funeste consécration du Maréchal Pétain en 1940, ont pu justifier que le projet de constitution proposé à l'approbation des français soit modéré. En élaborant un texte constitutionnel édulcoré mais peu contraignant, au prix d'un compromis dilatoire propice à l'accord le plus large, les rédacteurs ont pu chercher à donner l'apparence de la continuité tout en s'autorisant le changement. S'impose la vraie nature de l'interprétation en tant qu'expression d'une volonté et non d'une connaissance : dès lors que s'opposent les intentions des auteurs et le texte effectivement retenu, aucune échelle objective ne permet de faire prévaloir un élément sur l'autre.

Cette accumulation d'arguments, reposant sur des interprétations variées de la Constitution n'apporte ainsi aucune certitude. Elle révèle que la marche de nos institutions, qu'elle mette en avant le Président ou le Premier ministre, peut être justifiée par la norme fondamentale. De telles divergences sont amenées à subsister dès lors que se produisent des variations dans la direction effective de l'exécutif.

III. La force de la pratique institutionnelle, facteur d'extinction de la controverse

Malgré les possibilités qui s'ouvrent à l'interprète éventuel, la lecture de la doctrine ne révèle qu'une utilisation modérée des différentes méthodes d'interprétation. Bien souvent, le sens des textes est exposé de façon péremptoire ou en s'en remettant à une considération de la pratique pour justifier une certaine lecture. Tout au long de la Cinquième République, la place du Chef de l'Etat dans le domaine de la Défense s'est imposée comme bénéficiant d'un

¹ COHENDET (M.-A.), *Droit constitutionnel*, *Ibid.*, p.104

minimum incompressible. L'évolution de nos institutions, avec l'instauration du quinquennat, pourrait en réduisant la probabilité qu'une cohabitation ne survienne à nouveau, consacrer la prééminence du Président et rendre inutiles les tentatives d'interprétation en faveur du Premier ministre. Faute d'opposition entre les différents sens possibles de la Constitution, la controverse pourrait disparaître.

A. La place incompressible du Chef de l'Etat

L'observation de la pratique institutionnelle de la Cinquième République a pu révéler qu'en dehors des phases de concordance des majorités parlementaire et présidentielle, où le Chef de l'Etat dispose d'un champ d'action sans borne, les périodes de cohabitation ont permis au Premier ministre de réduire la liberté du Président de la République dans l'affirmation de ses prérogatives. Toutefois, jusqu'à aujourd'hui, le Président a pu conserver dans le domaine de la Défense, comme en matière diplomatique, un poids considérable, quelles que soient les circonstances politiques, en raison de l'acceptation générale selon laquelle il disposerait d'un domaine réservé. Or, il s'avère que l'existence de celui-ci relève de la « rumeur juridique », puisque la Constitution ne fait qu'habiliter le Gouvernement et le Président de la République à s'investir dans le domaine de la Défense, sans pour autant déterminer clairement la répartition des compétences. Acceptée, ou tout au moins non contestée par quelques auteurs, relayée par la presse, l'existence d'un domaine réservé fait partie de ces « bribes » de connaissances en droit constitutionnel communément répandues. C'est probablement ce qui fait la force de cette théorie, dont on sait qu'elle fut lancée par Jacques Chaban-Delmas à propos du seul général de Gaulle, et qui a empêché tous les Premiers ministres de cohabitation de nier le droit de parole du Président de la République lorsqu'il était question de Défense.

C'est en effet le premier Président de la Cinquième République qui a inauguré cet état des choses. Il a assumé pendant les dix années de l'exercice de son mandat la totalité des responsabilités en matière de Défense nationale, que ce soit concernant la guerre d'Algérie, le reformatage de l'armée qui l'a suivie, la priorité donnée à la dissuasion nucléaire ou le départ de l'organisation militaire du Traité de l'atlantique nord en 1966. Ses successeurs ont fait de même, la continuité institutionnelle permettant à Valéry Giscard d'Estaing d'affirmer, à propos de la mise en œuvre de la force de frappe nucléaire qu'« en France, la responsabilité de cette décision et de son exécution dépend du seul président de la République, sans aucun échelon intermédiaire ». François Mitterrand se prononcera dans des termes proches en affirmant à la télévision, le 16 novembre 1983 : « La pièce maîtresse de la stratégie de dissuasion en France, c'est le Chef de l'Etat, c'est moi, tout dépend de sa détermination... ».

C'est d'ailleurs sous son mandat que l'épisode le plus caractéristique de l'implication d'un Président de la République dans la conduite de la Défense du pays, en dehors de la période gaullienne, a lieu. Dès les premiers frémissements de la « Guerre du golfe », il s'impose, au point d'indiquer en août 1990 comment les choses vont se dérouler dans les mois à venir : « Les ordres viennent du Président de la République, chef des armées et le Président de la République consulte le gouvernement. C'est ce qui vient d'être fait ». François Mitterrand imposera alors un pouvoir sans partage, en décidant des orientations diplomatiques et militaires, en dirigeant les séances de travail au sommet ou en arbitrant les débats entre les hauts responsables. Après avoir décidé de l'engagement de la France, il donnera l'exemple parfait de la prise en main intégrale des opérations en organisant des réunions quotidiennes avec son état-major, mais aussi en décidant du plan d'emploi des forces françaises, des cibles, des effectifs et de leur répartition. Informant régulièrement la population, il incarnera la

politique de Défense en période de crise, au point de provoquer la démission d'un ministre de la Défense relégué et de pouvoir affirmer en conclusion de la crise : « Je déclare avec fierté que la France a tenu son rôle et son rang ». Au cours de cette période, le rôle du Premier est celui d'un lien entre les différents intervenants, il permet de relayer les décisions présidentielles. Il décharge aussi le Président de la République d'autres préoccupations gouvernementales, pour lui permettre de se consacrer à la crise. Le Chef de l'Etat s'est ainsi imposé sans qu'aucune contestation ne soit permise, comme l'unique tête du « commandement militaire »¹.

On opposera à cet aspect de la politique de Défense, celui propre au « commandement politique »². Dès lors qu'il est question de gestion et de choix politiques, touchant l'organisation des armées ou encore la définition d'orientations budgétaires, l'absence d'urgence propre aux situations de crise rapproche le domaine de la Défense des autres composantes de la politique nationale. La concordance des majorités laisse au Président le choix de son degré d'implication, selon une évidence politique qui n'appelle que peu de contestation. Du point de vue du droit, c'est principalement l'analyse de l'implication du pouvoir du Président au regard de la logique parlementaire du régime qui suscite le plus de contestations. Comme il a été vu précédemment, le recours à la méthode d'interprétation systémique permet de fonder des critiques opposant le poids politique du Président et son absence de responsabilité. Toutefois, son statut d'élu direct de la Nation affaiblit considérablement ce moyen puisqu'il marque l'originalité du régime français, empêchant ainsi qu'une lecture parlementaire traditionnelle ne lui soit catégoriquement opposable.

Les relations entre le Président de la République et le Chef du Gouvernement, de nature hiérarchique dans la situation qui vient d'être vue, laissent place à une direction dyarchique de la Défense nationale en période de cohabitation. Les trois occurrences connues sous la Cinquième République ont révélé en quoi la Constitution pouvait permettre de justifier l'implication des deux têtes de l'exécutif. Lors de la première cohabitation (1986-1988), le Président Mitterrand a tenté de s'affirmer dans ce domaine mais a dû se résoudre, face à la résistance de Jacques Chirac, Premier ministre, à une « codirection » de la diplomatie et de la Défense. Cet équilibre a été réintroduit lors de la deuxième cohabitation (1993-1995) puis sous la troisième (1997-2002). Celle-ci s'est toutefois illustrée en raison des circonstances de l'alternance et de sa durée. Survenue suite à une dissolution de l'Assemblée Nationale et ouverte pour une période de cinq années, la direction de l'Exécutif par le Président Chirac et le Premier ministre Lionel Jospin a suscité de fréquents tiraillements, amenant chacun d'eux à défendre ses prérogatives constitutionnelles³. Lorsque, suite à des incidents survenus au cours d'un déplacement du Chef du Gouvernement en Palestine, le Président de la République affirme que : « La Constitution prévoit des choses et ces choses donnent notamment une prééminence, et je dirais, donnent un peu le dernier mot au Président de la République », Lionel Jospin réplique en effet qu'« il n'y a pas de domaine de la politique française où le Président de la République aurait le dernier mot. » S'il n'y a pas là de référence assez précise pour que l'on attribue à l'un ou à l'autre le choix d'une méthode d'interprétation, force est d'admettre que les deux parties trouvent dans le texte constitutionnel un secours valable. Dans la mesure où ils parviennent, chacun à son avantage, à se réclamer d'une lecture fidèle de la Constitution, il est possible d'affirmer que la controverse constitutionnelle dépasse là le cadre doctrinal. Le texte constitutionnel montre alors ses faiblesses puisqu'il peut permettre à deux

¹ CHANTEBOUT (B.), "Constitution et Défense nationale", *Droit et défense*, 01.12.1999, p.8

² *Ibid.*, p.9

³ Pour plus de détails sur la troisième cohabitation, cf. LE GALL (J.), "La troisième cohabitation : quelle pratique des institutions de la Cinquième République ?", *RDP*, 2000, pp.101-120

entités potentiellement opposées de revendiquer chacune pour soi des prérogatives fondamentales. Les crises rencontrées en période de cohabitation ont toutefois été gérées, jusqu'à présent, sans heurts. Le conflit du Kosovo, en 1999, et les événements relatifs aux attentats du 11 septembre 2001 ont par exemple laissé apparaître une « cohérence sans failles entre les autorités »¹.

Néanmoins, la perspective d'évènements graves ne suscitant pas la cohésion du Président et du Premier ministre pourrait laisser envisager un blocage politique, fait d'entraves réciproques, telles que des refus de contreseing. La Constitution offrirait alors une solution, dans une situation extrême justifiant la mise en œuvre de l'article 16 de la Constitution. C'est alors le Président de la République qui aurait le dernier mot. Cette conjecture est une de celles qui, en vertu de l'interprétation systémique de la Constitution, amènent à affirmer au profit du Président que, pouvant le plus, il peut le moins, c'est-à-dire être impliqué dans la conduite quotidienne des affaires relatives à la Défense. Mais ça n'est à nouveau qu'une possibilité d'interprétation.

On remarquera enfin que la problématique de la « fidélité », particulièrement importante en cas de crise, donne la faveur au Président de la République dès lors que les armées ont intégré son titre de « chef des armées » comme étant effectif². Il reste toutefois à s'interroger sur la pertinence de ces interrogations dès lors que la cohabitation, qui est à l'origine de l'aspect politique de cette controverse, pourrait entrer dans notre histoire institutionnelle.

B. Le quinquennat, une conclusion imposée à la controverse ?

La controverse s'éteint-elle dès lors que disparaît un des éléments qui ont permis sa naissance ? Il est certain qu'une clarification des textes, qui tendrait à attribuer de façon évidente la prééminence de l'une ou l'autre tête de l'exécutif aurait une telle conséquence. Le second facteur de la controverse basée sur la lecture des textes constitutionnels étant la nécessité imposée par les faits de recourir à cette lecture, il semble tout aussi évident que les circonstances puissent, en évoluant, mettre fin à toute opposition. Or, une des conséquences les plus évidentes de la révision de la Constitution du 2 octobre 2000 réduisant le mandat présidentiel à cinq années, mais aussi une de ses justifications, est de réduire considérablement la probabilité d'une cohabitation. Celle-ci ne peut plus naître que selon deux circonstances : si le renouvellement à leur terme normal des mandats présidentiel et législatifs donne la victoire à deux camps opposés, ou si l'interruption anticipée de l'un de ces mandats amène à la même situation.

Le premier cas serait très différent de ceux rencontrés lors des trois premières périodes de cohabitation. En effet, le Président de la République, élu quasiment au même moment qu'une Assemblée nationale qui lui serait défavorable, ne souffrirait pas d'une remise en cause de sa politique, comme ce fut le cas en 1986, 1993 et 1997. S'opposeraient alors deux organes bénéficiant d'une légitimité solide et récemment affirmée, le Président élu directement, le Premier ministre soutenu par la Chambre basse. Un tel cas de figure aurait probablement tendance à aviver la controverse constitutionnelle dans des proportions inquiétantes. Sauf à ce que ces circonstances inédites amènent à une peu probable lecture nouvelle de nos institutions, selon laquelle le Président accepterait de prendre le recul de

¹ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 18^e édition, Paris: Montchrestien, 2002, p.477

² On remercia ici l'intervention d'un ancien militaire, participant à l'atelier « Controverses constitutionnelles » du Congrès de l'AFDC de Montpellier, cadre de la présentation de cette contribution, pour sa remarque concernant l'importance symbolique de la photographie du Président, présente dans les casernes.

l'arbitre. La seconde situation pourrait se produire en cas de démission, d'empêchement, de décès du Président ou de dissolution de l'Assemblée nationale. Dans le premier cas, une nouvelle élection présidentielle serait certainement suivie d'une dissolution vouée à réinstaurer la concordance. Le second cas serait probablement le plus proche de ce que furent les trois cohabitations déjà rencontrées.

Quoiqu'il en soit, la cohabitation n'est plus désormais la conséquence du décalage entre la durée des mandats parlementaire et présidentiel. Elle n'est plus en mesure d'apparaître à chaque fois qu'un renouvellement législatif intervient au cours d'un mandat présidentiel. Elle peut seulement être le fruit d'un « accident » dont la probabilité est aujourd'hui réduite. Ainsi, la nécessité pour les têtes de l'exécutif d'interpréter les textes en question sera d'autant moins pressante que celles-ci auront moins d'occasions d'être opposées. Si la perspective, qu'offre le quinquennat devait se confirmer, il est fort probable que la controverse disparaîtrait, du moins son volet politique ; à moins qu'une opposition entre le Chef du Gouvernement et le Chef de l'Etat ne naisse, malgré la concordance des majorités présidentielle et parlementaire.

Julien THOMAS
Allocataire de recherche
Université Paris 1- CRDC