

N° 325

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1990-1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 1991.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

tendant à modifier les articles 6, 24, 32 et 56 de la Constitution,

PRÉSENTÉE

Par M. Etienne DAILLY,

Sénateur.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lorsque, voici maintenant plus de trente ans, le 28 septembre 1958, le Peuple Français a approuvé, par référendum, la Constitution que lui proposait le Général de Gaulle, il a fait du Président de la République la «*clef de voûte des Institutions*» en le chargeant, notamment, de *«veiller au respect de la Constitution, d'assurer par son arbitrage le fonctionnement régulier des Pouvoirs Publics ainsi que la continuité de l'Etat, et d'être le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du Territoire et du respect des engagements internationaux»*.

A cette fin, le Constituant de 1958 avait assigné au Président de la République un statut électoral différent de celui des Présidents des deux précédentes Républiques.

Le Chef de l'Etat demeurait, certes, élu au second degré, mais il ne l'était plus par les deux Chambres du Parlement. Il était élu par un Collège élargi d'environ 80 000 Electeurs, composé des Parlementaires, des Conseillers Généraux, des Maires, et, selon l'importance de la Commune, des Adjoints et de tous les autres membres du Conseil Municipal, ou d'une partie d'entre eux.

Qu'elle ait été contraire ou conforme à la Constitution, -il serait vain d'en discuter à nouveau-, la Loi Référendaire du 6 novembre 1962, -sans la moindre consultation préalable du Parlement et donc sans avoir été délibérée par quiconque-, a modifié les articles 6 et 7 de la Constitution relatifs au mode d'élection du Président de la République, mais ces articles-là seulement, et a décidé que le Chef de l'Etat serait désormais élu au Suffrage Universel Direct.

Dès lors, pour se faire élire, nos Présidents successifs ont dû, par la force des choses, s'investir personnellement dans une

campagne électorale à laquelle participent tout naturellement les Partis Politiques.

Ainsi, l'arbitre est devenu un acteur, à part entière. Ainsi, se sont créées de véritables «Majorités Présidentielles», issues du même corps électoral que les Majorités Gouvernementales, mais surgissant à des dates différentes et pouvant de ce fait, bien entendu, ne pas leur être identiques. Ainsi, est apparue dans une Constitution qui, de par toutes ses autres dispositions n'avait à l'évidence pas été conçue pour cela, une mesure qui constitue un incontestable facteur de déséquilibre.

En effet, le Président de la République n'est plus seulement la clef de voûte de l'édifice institutionnel. Il n'est plus seulement celui qui «anime» l'action du Gouvernement. Il est devenu aussi ce Magistrat Suprême qui en assure la direction effective, trop souvent jusque dans le domaine le plus quotidien.

Deux expériences auront suffi à démontrer que les effets de cette mutation sont de plus en plus perceptibles lorsque les Chefs de l'Etat, au terme d'un premier mandat, sont réélus dans leurs fonctions. Au fil des années, et sans doute bien malgré eux, ils s'installent dans une sorte de «monarchie électorale» et deviennent peu à peu ce «monarque républicain» dont le qualificatif est contraire à l'idée même de République.

De ce constat découlent tout naturellement plusieurs questions. S'il avait pu prévoir que le Chef de l'Etat serait un jour élu au Suffrage Universel Direct, le Constituant de 1958:

- aurait-il confié au Gouvernement la charge de «déterminer et de conduire la politique de la Nation» (article 20, alinéa 1)?

- aurait-il prescrit que le Gouvernement «dispose de l'Administration et de la Force Armée» (article 20, alinéa 2)?

- aurait-il fait du Premier Ministre «le responsable de la Défense Nationale» (article 21, alinéa 1)?

- aurait-il chargé le Premier Ministre de «diriger l'action du Gouvernement» (article 21, alinéa 1)?

- aurait-il voulu que le Gouvernement, et lui seul, soit «responsable devant le Parlement» (articles 49 et 50)?

- aurait-il surtout admis qu'ainsi le Président de la République demeure sans responsabilité institutionnelle?

Dès lors que le facteur essentiel d'équilibre que constituait le mode initial d'élection du Chef de l'Etat, distinct de celui des Députés, a disparu et qu'il s'agit d'une disposition à l'évidence irréversible, du moins avant longtemps, il convient, comme l'actuel Président de la République l'avait lui-même fait figurer parmi les 110 propositions qu'il avait soumises aux Français en vue de son élection en 1981, soit de réduire la durée du mandat présidentiel à cinq ans, soit de la maintenir à sept ans, mais en supprimant le caractère immédiatement et indéfiniment renouvelable dudit mandat.

La première solution aurait deux graves inconvénients. Un quinquennat accroîtrait le nombre déjà élevé des consultations électorales et cette multiplication des scrutins entretiendrait en France un climat permanent de campagne électorale dont les effets ne pourraient que s'avérer préjudiciables aux intérêts de la Nation.

Par ailleurs, la «durée utile» du mandat présidentiel se trouverait en fait ramenée à peine à quatre ans, compte tenu des obligations particulières qui pèsent sur un Président en fonction lorsqu'il s'apprête à solliciter du corps électoral un second mandat. L'exemple américain illustre parfaitement ce phénomène : le premier mandat du Président des Etats-Unis, d'une durée constitutionnelle de quatre ans, se trouve en fait amputé de plus d'une année, durant laquelle le Président en exercice s'investit très largement dans la campagne en vue de sa réélection.

Un Septennat non immédiatement renouvelable mettrait au contraire notre Pays à l'abri de tous ces inconvénients, tout en préservant une durée du mandat présidentiel devenue, depuis 1875, traditionnelle dans les institutions républicaines .

Tel est le premier objet de la présente proposition de loi constitutionnelle.

*

* *

L'évolution de la place et du rôle du Chef de l'Etat dans les institutions amène par ailleurs à s'interroger sérieusement sur le statut des anciens Présidents de la République. Ce statut ne pourrait, en tout état de cause, demeurer ce qu'il est, si le mandat présidentiel n'était plus à l'avenir susceptible de renouvellement immédiat.

Le Constituant de 1958 avait fait des anciens Présidents de la République des membres de droit et à vie du Conseil Constitutionnel. L'expérience a prouvé que cette disposition, sans doute défendable à l'époque par la position institutionnelle plus effacée du Chef de l'Etat, est néanmoins demeurée inappliquée.

L'abstention de fait de tous les Présidents de la République, sans exception depuis le Président Vincent Auriol, l'a d'ailleurs démontré et, à elle seule, justifierait déjà la réforme proposée.

L'appartenance des anciens Présidents de la République au Conseil Constitutionnel soulève en outre de réelles difficultés de principe depuis qu'en 1974 sa saisine a été ouverte à soixante Parlementaires de l'une ou l'autre des deux Assemblées. A partir de cette date, en effet, l'intervention du Conseil s'est largement banalisée et sa composition requiert d'autant plus d'indépendance, d'impartialité et de sérénité que, à travers le contentieux de la constitutionnalité, la Haute Juridiction se trouve finalement très souvent appelée à arbitrer entre la Majorité Gouvernementale et son Opposition.

Voilà déjà deux raisons pour lesquelles il n'est plus souhaitable d'y faire siéger, ès-qualités, les anciens Chefs de l'Etat.

Mais ce l'est encore moins depuis que les Présidents de la République sont élus au Suffrage Universel Direct et qu'ils sont de ce fait devenus des Chefs de «Majorité Présidentielle». Pour cette raison aussi, il vaudrait mieux que le Conseil Constitutionnel soit définitivement à l'abri de l'influence potentielle des anciens Chefs de l'Etat.

Il est enfin dommageable de cantonner dans des fonctions juridictionnelles –par définition silencieuses– les anciens Magistrats Suprêmes qui, sept années durant, ont eu accès à tous les dossiers de l'Etat et devraient avoir la possibilité d'éclairer utilement le Pays si la nécessité s'en fait sentir.

A cet égard, le Sénat de la République constituerait sans nul doute le lieu privilégié où les anciens Présidents de la République seraient à même de disposer d'une éminente tribune leur permettant, en s'adressant à notre Haute Assemblée, de s'adresser à la Nation chaque fois qu'ils le jugeraient utile.

En leur conférant la qualité de *Sénateur à Vie*, la réforme proposée leur offrirait cette possibilité, sans altérer pour autant les équilibres fondamentaux et l'indépendance de la Chambre Haute. Ne tenant pas leur mandat sénatorial de l'élection, les anciens Chefs de

l'Etat ne seraient bien entendu pas éligibles à la Présidence du Sénat et, comme tels, insusceptibles d'assurer un intérim de la Présidence de la République.

Tel est le second objet de la présente proposition de loi constitutionnelle.

*** ***

Les Constituants de 1958 nous ont légué un texte dont le Parlement se doit de respecter l'esprit et la logique, mais d'adapter certaines dispositions, lorsqu'elles ne répondent manifestement plus aux objectifs qu'eux-mêmes poursuivaient.

Telles sont les raisons qui amènent son auteur à vous demander de bien vouloir adopter la présente proposition de loi constitutionnelle.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article premier

Le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

«Son mandat n'est pas immédiatement renouvelable.»

Art. 2

L'article 24 de la Constitution est complété par un alinéa ainsi rédigé :

«Les anciens Présidents de la République ayant exercé leurs fonctions jusqu'à l'expiration du mandat pour lequel ils ont été élus sont, de droit et à vie, membres du Sénat.»

Art. 3

L'article 32 de la Constitution est complété par les dispositions suivantes :

«Les anciens Présidents de la République membres du Sénat ne peuvent en être élus président.»

Art. 4

Le deuxième alinéa de l'article 56 de la Constitution est abrogé.