

N° 417

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 février 2016

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

visant à rétablir à sept ans la durée du mandat du Président de la République et à le rendre non renouvelable,

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques MÉZARD, Michel AMIEL, Guillaume ARNELL, Alain BERTRAND, Joseph CASTELLI, Yvon COLLIN, Pierre-Yves COLLOMBAT, Philippe ESNOL, François FORTASSIN, Jean-Noël GUÉRINI, Robert HUE, Mmes Mireille JOUVE, Françoise LABORDE, Hermeline MALHERBE, MM. Jean-Claude REQUIER et Raymond VALL,

Sénateurs

(Envoyée 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.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

À l'issue du referendum du 24 septembre 2000, qui a été marqué par le triomphe de l'abstention (74,7 % des inscrits), la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 a remplacé le septennat présidentiel par un quinquennat, mettant fin à une tradition constitutionnelle en vigueur depuis 1873. Depuis l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 le Président de la République est élu pour cinq renouvelable et depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 il ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.

La présente proposition de loi constitutionnelle a pour objet de **rétablir le septennat tout en le rendant non renouvelable**, ce qui revient à introduire une **nouveauté majeure dans le fonctionnement de nos institutions** puisqu'aucun vainqueur de l'élection présidentielle n'exercera alors sa fonction en ayant à l'esprit son éventuelle candidature pour un mandat supplémentaire. Pour ses auteurs il ne fait pas de doute qu'en cas d'adoption définitive de cette proposition de loi constitutionnelle **l'exercice du pouvoir par l'exécutif mais aussi les relations entre pouvoirs exécutif et législatif s'en trouveraient profondément modifier et régénérer.**

Avec le recul, il est aujourd'hui possible d'affirmer que l'instauration du quinquennat a considérablement modifié la pratique de nos institutions issues de la Constitution du 4 octobre 1958, sans que les conséquences majeures de cette modification *a priori* minime aient été perçues et prises en compte. Adopté dans la quasi-indifférence de nos concitoyens, le remplacement du septennat par le quinquennat a ainsi, en réalité, constitué un véritable bouleversement constitutionnel, dont nous mesurons depuis quelques années les conséquences hautement dommageables. Du quinquennat présidentiel (raccourcissement et alignement sur la durée du mandat des députés) et de l'inversion du calendrier électoral (élection présidentielle suivie quelques semaines plus tard des élections législatives), il résulte un affaiblissement de nos institutions, de la fonction présidentielle mais également du Parlement.

1. Le quinquennat a mis fin au statut particulier d'arbitre institutionnel qui était celui du Président de la République

Conformément à la lettre et l'esprit de la Constitution du 4 octobre 1958, ainsi qu'à la mission historique du Président de la République, la durée du septennat permettait à la fonction du chef de l'État d'incarner la continuité et l'unité de la nation.

En effet, si l'adoption de la loi du 20 novembre 1873 sous la Troisième République résultait à l'origine d'un compromis institutionnel entre les divers courants politiques orléanistes, bonapartistes et républicains, il est incontestable que la mise en place du septennat a contribué à consolider le régime jusque-là provisoire de la République. Par cette loi, l'Assemblée nationale confiait le pouvoir au Président de la République pour une période fixe pendant laquelle sa révocation par l'Assemblée ne pouvait être prononcée. Mis en minorité, THIERS, prédécesseur de MAC MAHON, avait été contraint à la démission. Le septennat était alors un moyen de renforcer l'organisation de l'exécutif et notamment de la présidence de la République.

La Quatrième République, régime parlementaire dominé par les dissensions des partis, n'avait pas souhaité revenir sur cette durée. Mais les pouvoirs consentis au Président de la République étaient purement nominaux et revenant sur les lois constitutionnelles de 1875, la Constitution de 1946 a organisé l'effacement de la fonction. Comme cela a souvent été analysé, les pouvoirs du Président de la République relevaient plus du champ symbolique que du champ décisionnel, entraînant les dysfonctionnements et déséquilibres institutionnels connus, dus en grande partie à la faiblesse du pouvoir exécutif et à l'arbitrage sans concurrence des détenteurs du pouvoir législatif, des nombreuses joutes et manœuvres partisans.

Reprenant les recommandations du Général DE GAULLE dans les discours de Bayeux du 16 juin 1946 et d'Épinal de septembre 1946, les constituants de la Cinquième République ont procédé à un renforcement de la fonction exécutive, plaçant le Président de la République « *au-dessus des partis* », « *au dessus des luttes politiques, [...] arbitre national, [...] chargé d'assurer le fonctionnement régulier des institutions, ayant le droit de recourir au jugement du peuple souverain, répondant, en cas d'extrême péril, de l'indépendance, de l'honneur, de l'intégrité de la France et du salut de la République* ». Conçue en rupture avec le régime précédent, la Constitution du 4 octobre 1958 a maintenu le septennat et défini la fonction présidentielle procédant à une énumération des missions du chef de l'État.

L'article 5 de la Constitution consacre ce rôle, en disposant que :

« Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. »

Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités. »

Il faut ainsi souligner que les constituants de la Cinquième République concevaient la durée de la fonction présidentielle, « clé de voûte » des institutions, en fonction de son importance et de la conception de l'équilibre trouvé entre les différents pouvoirs.

Dès 1945, Michel DEBRÉ se prononçait pour un mandat plus long que le septennat, en raison de la nécessité pour le titulaire de la fonction présidentielle de s'extraire des contingences politiciennes et de la nécessité pour lui d'incarner la Nation. Il soulignait ainsi :

« On ne peut envisager de nommer à vie le Président de la République. Mais un mandat trop court, comme celui de sept ans, n'assure pas la permanence, la stabilité nécessaire : il ne s'étend même pas sur la durée complète de deux législatures. La meilleure solution paraît être un mandat allongé qui devrait être au moins d'une douzaine d'années. [...] Si l'on veut que, tel un roi, le Président soit dégagé des soucis de la réélection, il devra, à la fin de son mandat, sortir définitivement de la vie publique. »

Dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, le président DE GAULLE refusait expressément la perspective d'un mandat présidentiel plus court en ces termes :

« Parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés ; ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère [...] de sa fonction de chef de l'État. »

Les conclusions du Comité présidé par le constitutionnaliste Georges VEDEL faisaient le même constat en 1993 :

« On peut certes discuter de la réalité de la fonction arbitrale, il n'en reste pas moins que, en cas de crise comme en cas de non-coïncidence des majorités, cette fonction n'est pas dépourvue d'importance. En outre, la force symbolique qu'elle revêt dans notre tradition nationale ne doit pas être sous-estimée. La supprimer risquerait de modifier si profondément la

perception qu'ont les Français de la charge suprême que ce serait là porter une atteinte certaine à la réalité même de nos institutions. »

Brandissant le spectre de la cohabitation, les partisans du quinquennat sont parvenus à imposer leurs vues, réfutant la souveraineté des électeurs qui, en 1986, 1993 et 1997, ont choisi, de leur plein arbitre, de confier le destin national à une majorité différente.

Effectué au nom de l'impératif de la modernisation des institutions, le remplacement du septennat par le quinquennat, aussi appelé « présidence de législature », ainsi que l'inversion du calendrier législatif, ont ainsi altéré et même dénaturé la nature constitutionnelle originelle du Président de la République. L'alignement de la durée de fonction présidentielle sur celle de la fonction parlementaire a mis fin au privilège du Président de la République et l'a finalement transformé en simple super-élu, chef de la majorité en lieu et place du Premier ministre, individu médiatiquement surexposé et responsable individuellement des malheurs collectifs de la France. Comment, dans ces conditions, s'étonner de l'abaissement de la fonction, qui est le corollaire du désenchantement des citoyens français vis-à-vis de leurs institutions ?

L'argument de la modernité a également été celui des défenseurs du quinquennat, qui ont avancé l'accélération de l'histoire, ainsi que l'importance du temps médiatique. La modernité ne peut-elle pourtant s'accommoder du temps de la réflexion nécessaire pour mener des réformes législatives efficaces de notre pays, nécessaire pour ne pas légiférer par retouches et petits arrangements ?

2. Obligeant le titulaire de la fonction présidentielle à se placer dans la position de candidat à sa succession, le quinquennat nuit à la qualité du débat politique, tandis qu'il consacre un nouvel affaiblissement du Parlement

La théorie du cycle électoral a mis en exergue les effets du calendrier électoral sur les choix politiques. Si l'on prend l'exemple d'une politique économique dominée par le cycle électoral, qui a donc essentiellement pour but d'améliorer les indicateurs économiques dans la période qui précédera les élections, en négligeant ses effets à long terme, son succès est le succès d'une performance de parti, non la preuve de son efficacité dans le gouvernement de l'État.

Appliquée ainsi à la fonction présidentielle, cette théorie montre que le titulaire de la fonction présidentielle, loin de pouvoir arbitrer le destin national du pays conformément à la lettre et l'esprit de la Constitution du

4 octobre 1958, se voit obligé d'entrer dans la « mêlée politique » dans la perspective très proche de sa réélection. La conséquence essentielle de cette nouvelle temporalité est de privilégier le court terme, si médiatique, sur le long terme et de faire ainsi passer l'intérêt partisan, voire personnel, devant l'intérêt général !

L'adoption du quinquennat, qui a fait du chef de l'État le véritable chef de la majorité, a aussi eu pour dommage plus que collatéral celui de restreindre les marges de la majorité parlementaire, et particulièrement celles des députés de la majorité (élus quelques semaines après le Président de la République, la campagne des élections législatives se situant dans le prolongement de celle de l'élection présidentielle), l'Assemblée nationale est désormais plus que jamais tenue dans un rôle de « chambre d'enregistrement » des directives du pouvoir exécutif. Ce déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif se manifeste également par le recours abusif à la procédure accélérée pour l'examen des projets de loi, et surtout par la maîtrise de l'ordre du jour des assemblées parlementaires.

Les conclusions du rapport du Comité Vedel datant de 1993, étaient très explicites : *« Le maintien de la durée septennale évite une dénaturation de nos institutions tout en préservant un équilibre fondé notamment sur la fonction arbitrale du Président. Les risques auxquels exposerait la réduction à cinq ans du mandat présidentiel, ainsi ramené à la même durée que le mandat parlementaire, peuvent paraître très excessifs par rapport au gain qui en résulterait en termes de coïncidence des majorités et de contrôle plus fréquent de l'attribution du pouvoir exécutif. En premier lieu, le quinquennat conduit nécessairement à un régime présidentiel marqué par l'effacement du Premier ministre réduit à un rôle de chef d'état-major. Un chef d'État dont la durée de mandat serait la même que celle de l'Assemblée nationale et qui disposerait dans cette assemblée d'une majorité fidèle risquerait de rencontrer des limites bien réduites à son pouvoir. »*

Et ce même rapport de souligner les contradictions inhérentes au quinquennat présidentiel : *« Ainsi la réduction de l'exécutif à la seule personne du Président ferait en réalité de celui-ci le véritable Premier ministre. Or, il est singulier de vouloir tout à la fois réduire dans le temps les pouvoirs dévolus au chef de l'État et, dans cette durée, les renforcer et les étendre plus encore. »*

Entre un Président de la République chef de la majorité et un Président de la République arbitre des institutions, il nous faut choisir.

Enfin, doit entrer en ligne de compte le rôle du chef de l'État dans la politique internationale, et notamment son rôle de représentation. Le temps est un facteur essentiel des relations internationales. Compte tenu de l'importance des relations personnelles entre chefs de l'État et du fait que de nombreuses décisions – même économiques – sont prises lors de sommets, le temps doit conférer au chef de l'État une expérience, mais aussi une autorité morale et un pouvoir d'influence qui lui permettent de négocier et d'appuyer ses revendications.

3. Tirant les conséquences des effets néfastes de près de quinze années de quinquennat, la présente proposition de loi prévoit ainsi un retour au septennat pour la prochaine élection présidentielle

Le bilan du quinquennat apparaît catastrophique. Contrairement à l'argument principal des partisans du quinquennat, pour lesquels son adoption n'était pas de nature à déséquilibrer les institutions de la Cinquième République, le quinquennat a dénaturé à la fois la lettre et l'esprit de la Constitution. Et pis, il a pu conduire à méconnaître l'intérêt de la nation, au profit de logiques purement partisanses.

La présente proposition de loi prévoit donc :

- de revenir à la durée initiale du mandat présidentiel, à savoir le septennat, pour un strict équilibre des institutions ;
- d'empêcher l'exercice de deux mandats présidentiels consécutifs, au vu de sa durée.

Le comité Vedel avait lui-même mis en avant les avantages d'un tel dispositif, considérant que «la durée de sept ans convient au développement d'un projet appuyé sur une majorité et lui suffit en même temps, que l'importance et la nature des pouvoirs confiés au chef de l'État restituent à la fonction arbitrale tout son sens si son titulaire ne peut se présenter à nouveau au suffrage, que le renouvellement réduit les risques d'entrer en conflit avec un Premier ministre qui pourrait devenir un concurrent et, enfin, que l'autorité du Président de la République en matière internationale gagnerait à l'accomplissement d'un seul septennat.»

Contrairement à ce qui était voulu, le quinquennat n'a pas contribué à rapprocher les citoyens de leur Président de la République, bien au contraire ! Le Président de la République ne peut plus aspirer à incarner le pouvoir d'État. Le temps présidentiel s'est finalement aligné sur le temps médiatique, sans que les bienfaits attendus de cette accélération du temps

politique ne se réalisent. Le maintien du quinquennat ne pourra se faire qu'au détriment de nos citoyens et de l'intérêt national. C'est pourquoi rétablir le septennat tout en empêchant son renouvellement constitue une modification de la Constitution qui permettra, sans changer ni de constitution ni de République, de renouveler en profondeur le fonctionnement de nos institutions politiques de même que les relations que celles-ci entretiennent.

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

Article unique

- ① L'article 6 de la Constitution est ainsi rédigé :
- ② « Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.
- ③ « Nul ne peut exercer deux mandats consécutifs.
- ④ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique. »