

N° 426

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 2000

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la durée du mandat du Président de la République,

Par M. Jacques LARCHÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Mme Dinah Derycke, MM. Pierre Fauchon, Charles Jolibois, Georges Othily, Robert Bret, vice-présidents ; Patrice Gélard, Jean-Pierre Schosteck, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, secrétaires ; Nicolas About, Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, José Balareello, Jean-Pierre Bel, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Guy-Pierre Cabanel, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Gérard Deriot, Gaston Flosse, Yves Fréville, René Garrec, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Jean-François Humbert, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Edmond Lauret, Claude Lise, François Marc, Bernard Murat, Jacques Peyrat, Jean-Claude Peyronnet, Henri de Richemont, Simon Sutour, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 1462, 2463 et T.A. 540

Sénat : 423 (1999-2000)

Constitution.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS	3
INTRODUCTION	4
I. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE REQUIERT UN NOUVEAU DÉBAT AU PARLEMENT 27 ANS APRÈS LE VOTE POSITIF DES DEUX ASSEMBLÉES EN 1973	6
A. LA PRATIQUE DES RÉVISIONS A RENDU SOUPLE LA CONSTITUTION DE 1958 THÉORIQUEMENT RIGIDE EN RAISON DE SA PROCÉDURE DE RÉVISION.....	6
B. LA CONSTITUTION S'EST RÉVÉLÉE SOUPLE ÉGALEMENT DANS LA PRATIQUE POLITIQUE : L'ALTERNANCE, LA COHABITATION ET LE DOUBLE SEPTENNAT NE S'ÉTAIENT PAS ENCORE PRODUITS EN 1973.....	9
II. SUR LE FOND, LE DÉBAT RESTE OUVERT SUR L'ENJEU DE LA RÉFORME PROPOSÉE	10
A. MALGRÉ UNE NAISSANCE FORTUITE, LE SEPTENNAT A EU LONGTEMPS DES ATOUTS	11
B. LE QUINQUENNAT POUR FAVORISER L'ADHÉSION DE LA SOCIÉTÉ AUX INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE.....	13
TABLEAU COMPARATIF	ERREUR! SIGNE'

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu Mme Elisabeth Guigou, ministre de la Justice, Garde des Sceaux, la commission des Lois, réunie le mercredi 21 juin sous la présidence de M. Pierre Fauchon, vice-président, a examiné, sur le rapport de M. Jacques Larché, président, le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République.

Constatant l'adoption sans modification, la veille, du projet de loi par l'Assemblée nationale à une majorité substantielle, M. le Président Jacques Larché, rapporteur, a proposé à la commission de se prononcer en faveur du quinquennat sans amendement.

Il a estimé qu'à la différence de périodes antérieures où la contestation des institutions était au centre du débat politique, la révision proposée s'inscrivait dans un climat dépassionné permettant de porter une appréciation technique sur un système dans l'ensemble accepté par l'opinion et les élus.

Il a considéré que, comme en 1973, à la suite de la décision prise en 1962 de procéder à l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, la portée de ses pouvoirs et l'absence de contrôle à son égard, justifiaient de réduire la durée de son mandat.

Enfin, rappelant l'importance de la coutume pour mesurer les effets des réformes constitutionnelles, le rapporteur a estimé préférable de ne pas présenter d'amendements.

A l'issue d'un débat auquel ont participé notamment Mme Nicole Borvo, M. Daniel Hoeffel, M. Guy Allouche et M. Robert Badinter, **la commission des Lois a décidé de proposer l'adoption sans modification du projet de loi constitutionnelle.**

Mesdames, Messieurs,

Déposé le 7 juin 2000 sur le bureau de l'Assemblée nationale, le présent projet de loi concrétise, après de nombreuses publications, interventions et enquêtes d'opinion en ce sens, la renaissance d'un projet de loi constitutionnelle voté par le Parlement en 1973.

Le 16 mai 2000, répondant à une question posée par un parlementaire sur le sort qu'il entendait donner à la proposition de loi que celui-ci venait de déposer pour réduire de 7 à 5 ans et limiter à un renouvellement le mandat du Président de la République, M. Lionel Jospin, Premier ministre, se prononçait en faveur d'un vote rapide du quinquennat « *quelle que soit la voie choisie* ».

Au cours d'un entretien télévisé du 5 juin 2000, M. Jacques Chirac, Président de la République, annonçait : « *J'ai beaucoup réfléchi, j'ai écouté les uns et les autres, j'ai surtout observé la position prise par le Gouvernement et j'en ai conclu qu'on pouvait aujourd'hui raccourcir le délai du mandat présidentiel, passer de sept à cinq ans sans arrière-pensée et sans changer nos institutions.* »

Il optait pour le dépôt d'un projet de loi, souhaitait que le Parlement en débatte et le vote sans adopter d'amendements et marquait sa préférence pour la soumission au référendum en cas d'adoption par les deux assemblées en termes identiques.

Le présent projet de loi constitutionnelle serait dans ce cas la première révision effectuée selon la procédure présentée comme première par l'article 89 de la Constitution et qui associe un vote conforme des deux assemblées et une décision populaire.

« *Le septennat franchira-t-il la barrière du siècle ?* », s'interrogeait, en 1973, M. Jacques Piot, rapporteur à l'Assemblée nationale, en ouvrant le débat -car il fut ouvert dans les deux assemblées par les rapporteurs, le Premier ministre, M. Pierre Messmer, leur faisant suite.

Bis repetita placent, vingt sept ans plus tard, le Parlement est à nouveau saisi d'un projet de loi constitutionnelle tendant à réduire de sept à cinq ans la durée normale du mandat présidentiel. Or, chacune des assemblées, le Sénat avec une majorité plus grande que l'Assemblée nationale, avait déjà voté cette réforme dans les mêmes termes en 1973, il est vrai sans les voix de la gauche qui vota contre à l'époque.

Cette situation inédite mérite d'être analysée avant d'aborder à nouveau le fond de la réforme proposée.

L'évolution de la pratique, la présente cohabitation et un certain apaisement institutionnel créent un climat bien différent de celui de 1973.

La banalisation des révisions, le consensus sur une réforme présentée comme évidente se traduisent d'ailleurs jusque dans le choix de confier la présentation du projet de loi à Mme le garde des Sceaux et non au Premier ministre comme en 1973. Celle-ci a, au surplus, fait l'honneur au Sénat de venir débattre d'une proposition de loi au cours de sa séance mensuelle réservée, tandis que le ministre chargé des relations avec le Parlement poursuivait au nom du Gouvernement le débat sur le quinquennat à l'Assemblée nationale¹.

Depuis 1973, sont intervenus plusieurs législatures et trois renouvellements complets du Sénat, assemblée qui se renouvelle partiellement tous les trois ans par l'élection d'un tiers de ses membres.

Davantage que le changement de composition des assemblées l'évolution institutionnelle justifie que le Parlement se prononce à nouveau sur le quinquennat. Il n'est pas pour autant plus aisé de discerner toutes les futures conséquences de cette réforme au vu du rôle joué par la coutume constitutionnelle dans le passé.

*

* *

¹ Cf. *JO Débats AN et Sénat - 15 juin 2000.*

I. L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE REQUIERT UN NOUVEAU DÉBAT AU PARLEMENT 27 ANS APRÈS LE VOTE POSITIF DES DEUX ASSEMBLÉES EN 1973

A. LA PRATIQUE DES RÉVISIONS A RENDU SOUPLE LA CONSTITUTION DE 1958 THÉORIQUEMENT RIGIDE EN RAISON DE SA PROCÉDURE DE RÉVISION

En 1973, centenaire de l'instauration du septennat par ce qui n'était pas encore la III^e République (loi du 28 novembre 1873), la révision de la Constitution par la voie normale de l'article 89 restait à ancrer dans les moeurs. La Constitution de 1958 n'avait jusqu'alors été révisée qu'à trois reprises en 15 ans.

- Les deux premières fois en dehors de la procédure de l'article 89 :

- en 1960, avait été utilisé l'article 85 (désormais abrogé) pour une révision concernant la communauté qui liait la France à certains Etats associés ;

- en 1962, l'instauration de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct avait fait l'objet d'une loi référendaire prise en application de l'article 11. Cette procédure très contestée n'a plus été utilisée avec succès depuis. La tentative de 1969 a conduit à un vote négatif et entraîné le départ du premier Président de la V^e République qui y avait vu une motion de défiance à son égard.

- La troisième révision, en 1963, avait concerné le point mineur de la date des sessions parlementaires et constituait l'unique précédent d'une révision aboutie par la voie de l'article 89, et plus particulièrement par celle du Congrès.

Si bien qu'en 1973, cette procédure apparaissait si peu usitée que la volonté de l'ancrer dans la pratique fut utilisée par certains orateurs comme argument pour repousser tout amendement et favoriser ainsi le consensus supposé mener au Congrès.

Le Président Georges Pompidou avait d'ailleurs indiqué dans son message au Parlement du 3 avril 1973 que si le projet se trouvait encombré de « *propositions annexes (...) tout serait remis en question* ». Les amendements proposés furent d'ailleurs déclarés irrecevables pour la plupart et rejetés pour le surplus.

Aussi, notre regretté collègue Etienne Dailly, concluait-il son rapport oral en ces termes : « *Au moment où l'on choisit la voie du Congrès, qui est la bonne, c'est-à-dire celle du Parlement, votre commission estime que le Parlement serait bien mal fondé d'y faire obstacle dès lors que le fond ne pose pas plus de problèmes qu'elle n'en a décelé. (...) N'ayant pour seul souci que le prestige de notre assemblée, votre commission vous demande d'approuver sans amendement le texte qui vous est soumis* ».

Cet argument dut paraître insuffisant aux groupes de la gauche car, comme à l'Assemblée nationale et bien que cette réforme figure à leur programme commun de 1972 comme elle était inscrite à celui de l'actuel Premier ministre, ils se prononcèrent contre.

Le 8 octobre, dans le *Nouvel Observateur*, M. François Mitterrand, alors député de la Nièvre, avait expliqué que « *cette mesure partielle (...) s'inscrivait dans un ensemble cohérent (...). Si l'on réduit la durée du mandat présidentiel sans rectifier le fonctionnement du régime, ça ne signifie pas grand-chose* ».

A ce motif, s'ajouta la volonté de ne cautionner ni les révisions de 1962 (réussie) et de 1969 (échouée) utilisant la voie du référendum de l'article 11, ni indirectement l'ensemble du régime.

Le rapport de M. Gérard Gouzes au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi comporte d'ailleurs un curieux raccourci historique qui n'est pas sans rappeler cet état d'esprit. Faisant presque table rase de plus d'un siècle de République, il semble considérer que le quinquennat, dont il indique par ailleurs qu'il ne devrait pas « *remettre en cause l'équilibre de nos institutions* », est la réforme qui permettra de passer de la monarchie à la démocratie, du « *Président monarque au Président citoyen* »¹. Il est vrai qu'en séance publique, M. Gérard Gouzes a puisé en revanche aux meilleures sources, citant abondamment le Général de Gaulle puis les sénateurs Etienne Dailly et Henri Fréville lors du débat de 1973.

Au terme d'une lecture, le texte était néanmoins adopté en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il comportait un deuxième article, jugé implicite par l'exposé des motifs du présent projet de loi, précisant qu'il s'appliquerait à partir de la prochaine élection présidentielle.

Toutefois, le décompte des voix excluait qu'il puisse recueillir la majorité des trois cinquièmes au Congrès. Le contexte politique ne se prêtait pas à l'organisation du référendum (la situation au Moyen-Orient fut évoquée à plusieurs reprises mais M. Pierre Messmer indiquait récemment que l'état de santé du Président Pompidou « *ne lui permettait pas d'animer une campagne*

¹ *Rapport AN n° 2463 (onzième législature).*

référendaire »¹). En fonction des voix exprimées, il manquait au moins dix-huit voix à l'Assemblée nationale et deux au Sénat pour atteindre la majorité des trois cinquièmes.

Le Président Georges Pompidou, tout en constatant que le texte avait recueilli « *une très large majorité à l'Assemblée nationale et plus encore au Sénat* », annonçait, dans une interview radiotélévisée du 4 octobre 1973, que, sans renoncer à la réforme, la conjoncture ne se prêtait ni à la réunion du Congrès, ni à l'organisation d'un référendum, qu'il n'était pas lié par un délai et qu'il se réservait sur la suite à donner au vote des assemblées. Il émit l'hypothèse d'un référendum sur ce point jumelé avec la prochaine élection présidentielle.

Or, non seulement le texte sur le quinquennat adopté à l'Assemblée nationale et au Sénat par les groupes de la majorité de droite ne fut soumis ni au Congrès, ni au référendum, mais cette dernière voie (**vote des deux assemblées, puis référendum**), présentée par la lettre de l'article 89 comme la procédure normale de révision, n'a **jamais été jusqu'à ce jour mise en œuvre**.

En revanche, depuis 1973, la procédure alternative de l'article 89 (**vote en termes identiques par les deux assemblées puis par le Congrès**) a permis d'effectuer la totalité des révisions abouties, à des rythmes cependant très variables :

- **deux** révisions en 1974 (la très importante ouverture de la saisine² du Conseil constitutionnel à soixante députés ou soixante sénateurs qui donne des droits à la minorité ; mais cette dernière ne votera pas non plus cette révision) et 1976 (décès d'un candidat à l'élection présidentielle) ;

- **aucune** révision réussie entre 1976 et 1992 ;

- puis **neuf** révisions entre 1992 et 1999 (dont celle du conseil supérieur de la magistrature en 1993, l'extension du référendum de l'article 11 et la séance mensuelle réservée en 1995, enfin la parité en 1999).

La multiplication de ces révisions traduit une volonté commune nouvelle de faire évoluer les institutions sans les remettre en cause.

¹ Cf. *Le Figaro*, 19 juin 2000.

² En effet, auparavant, seuls le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat pouvaient le saisir. Ainsi, M. Alain Poher, Président du Sénat, par sa saisine en 1971, avait-il permis au Conseil constitutionnel de prendre une décision dont M. Colcombet rappelait tout l'intérêt pour la liberté d'association lors du débat sur le présent projet de loi à l'Assemblée nationale.

L'alternance, la cohabitation, le rôle joué par le Sénat en expliquent le nombre et la teneur.

B. LA CONSTITUTION S'EST RÉVÉLÉE SOUPLE ÉGALEMENT DANS LA PRATIQUE POLITIQUE : L'ALTERNANCE, LA COHABITATION ET LE DOUBLE SEPTENNAT NE S'ÉTAIENT PAS ENCORE PRODUITS EN 1973

Si la procédure de révision restait à ancrer dans les moeurs en 1973, la pratique des institutions de 1958 avait été jusqu'alors très monochrome. Il restait à en découvrir bien des ressources.

La Constitution de 1958-1962 avait permis à son inspirateur de traverser la crise algérienne et mai 68.

Ses successeurs en se l'appropriant allaient la légitimer tout en la faisant évoluer.

Trois temps forts de la pratique institutionnelle ne s'étaient pas encore produits en 1973 et leur probabilité paraissait faible aux orateurs de l'époque.

L'alternance politique fut la première étape importante : en accédant à la Présidence puis en acquérant une majorité à l'Assemblée nationale en 1981 et en exerçant le pouvoir, à Constitution inchangée jusqu'en 1992, la gauche de gouvernement acceptait *de facto* le jeu des institutions fondées en 1958.

Le Président François Mitterrand qui en avait été l'un des adversaires les plus affichés disait dès 1981 : « *Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi* »¹.

Ainsi, cette alternance atténua-t-elle la contestation des institutions, traditionnelle dans notre pays.

La deuxième étape fut la **cohabitation** imposée, non sans contestations initiales, par un président grand praticien de la IV^e République qui décida de nommer un Premier ministre issu de la nouvelle majorité qui ne coïncidait pas avec celle qui l'avait élu cinq ans auparavant. Il marquait ainsi la fin d'une analyse univoque de la Constitution fondée sur la coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire, au besoin renouvelée par la pratique des référendums et de la dissolution.

Le Président décidait ainsi de se soumettre sans se démettre.

¹ Entretien *Le Monde*, 2 juillet 1981.

A ce prix, il put réaliser une hypothèse jugée tout aussi improbable en 1973 et peut-être en passe de devenir un exemple unique : un **double septennat** achevé de 1981 à 1995.

Le contexte institutionnel, tant du point de vue de la procédure que de celui des usages a donc changé fondamentalement en vingt-sept ans ce qui justifie, malgré le précédent de longue révision de 1963¹, de donner à nouveau la possibilité au Parlement de se prononcer quelle que soit la voie suivie ultérieurement pour la ratification de la révision.

II. SUR LE FOND, LE DÉBAT RESTE OUVERT SUR L'ENJEU DE LA RÉFORME PROPOSÉE

En 1973, Michel Debré avait estimé à propos du quinquennat qu'il ne s'agissait pas « *d'une mince affaire* ».

Il était en phase avec le Général de Gaulle qui répondait en 1963 à Alain Peyrefitte² : « *Je l'exclus totalement ! Dans l'esprit de ceux qui le proposent, cette coïncidence des mandats ne pourrait avoir lieu qu'à la condition qu'il n'y ait plus de censure ni de dissolution. Ou alors, si l'on voulait que les deux mandats ne coïncident pas seulement la première fois, il faudrait, soit que la dissolution entraîne le départ du Président, soit que la censure entraîne non seulement le départ du Gouvernement, mais celui du Président de la République ; ou encore, qu'il n'y ait plus ni censure ni dissolution.* »

On sait que le Président Pompidou, comme aujourd'hui le Président Jacques Chirac, alors ministre de l'agriculture, souhaitait d'ailleurs un quinquennat « sec ». Il avait indiqué dans son message au Parlement : « *Hostile à la coïncidence des élections législatives et présidentielles que le droit de dissolution rend d'ailleurs illusoire, je n'en crois pas moins depuis longtemps que le septennat n'est pas adapté à nos institutions nouvelles, et ma propre expérience m'a confirmé dans cette idée* ».

Interrogé en 1974, le Président Giscard d'Estaing trouvait « *qu'à l'heure actuelle ce problème n'ayant pu être réglé, il faut se donner le temps de la réflexion* » ; il marquait alors une hésitation entre un mandat de cinq ou six ans et annonçait qu'il prendrait « *certainement une initiative le moment venu* ». Il n'a pas manqué de le faire ... avec quelque retard.

¹ En 1963, la révision de la date des sessions avait duré 3 ans, l'Assemblée nationale ayant été renouvelée entre temps.

² « C'était de Gaulle », Tome 1, p. 447.

En 1981, le candidat François Mitterrand fait évoluer, dans « Les 101 propositions », le quinquennat proposé en 1972 par le programme commun qui prévoyait en outre d'éviter la simultanéité des élections : « *Le mandat présidentiel sera ramené à cinq ans renouvelable une fois, ou limité à sept ans sans possibilité d'être renouvelé* ».

Elu président, il indique dès juillet 1981 sa préférence pour un mandat de sept ans non renouvelable et annonce qu'il compte agir en ce sens¹. Mais en 1988, dans la « Lettre à tous les Français », faisant référence à la réforme de 1973, il indique que si une large majorité parlementaire et le Gouvernement s'accordent sur une mesure de ce type, il y souscrita sous réserve que le mandat ne soit renouvelable qu'une fois.

On retrouve ces hésitations des hommes et des courants tout au long de la genèse du quinquennat.

En est le reflet le comité consultatif pour la révision de la Constitution, présidé en 1993 par le doyen Georges Vedel. N'ayant pu se départager utilement sur la durée du mandat, il choisit de présenter les éléments du débat sans trancher entre quinquennat et septennat².

La sérénité de l'exposé des motifs du présent projet de loi n'exclut pas le débat de fond : « *les conditions semblent aujourd'hui réunies pour que soit adopté le quinquennat. Le changement proposé, qui ne remet pas en cause l'équilibre des institutions contribuera ainsi à la vitalité du débat démocratique* ».

A. MALGRÉ UNE NAISSANCE FORTUITE, LE SEPTENNAT A EU LONGTEMPS DES ATOUS

L'origine du septennat

La brève expérience du mandat de quatre ans³, renouvelable après un intervalle de quatre ans, choisi par la II^e République en 1848 et dont on peut estimer qu'il conduisit au coup d'Etat de 1851, n'a eu que peu d'incidence sur le choix du septennat par la III^e République.

Celui-ci est conféré au Maréchal de Mac-Mahon, six mois après son élection consécutive à la démission de Thiers.

Les monarchistes proposaient dix ans, les républicains cinq ans, Thiers envisageant trois ans, finalement l'Assemblée retient les sept ans

¹ *Le Monde*, 2 juillet 1981.

² « *Propositions pour une révision de la Constitution* ». (Documentation Française p.33).

³ Avec un vice-président en cas d'empêchement.

proposés par Mac-Mahon et « *plus en rapport avec les forces (qu'il peut) consacrer au pays* ». Les monarchistes s'en contentent espérant que « *la Providence veuille enfin ouvrir les yeux au prétendant (le Comte de Chambord) ou alors les lui fermer* » (ce qui fut fait en 1883...).

Le texte du 20 novembre 1873 confie « *le pouvoir exécutif (...) pour sept ans au Maréchal de Mac-Mahon (...) avec le titre de Président de la République (...) dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourraient y être apportées par les lois constitutionnelles* ».

En janvier 1875, l'amendement Wallon tranche le débat et fonde la III^e République : « *Le président de la République est élu à la pluralité des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible* ».

La pratique du septennat

Sur les **treize présidents de la III^e République**, six achevèrent un premier mandat et deux seulement furent réélus, sans toutefois achever le deuxième mandat.

La **IV^e République** reconduisit la durée du mandat sans réellement en débattre. Si Vincent Auriol acheva son mandat, René Coty vit s'instaurer la V^e République avant la fin de son septennat.

En 1958, la Constitution de la **V^e République** confirme cette durée, alors que le Président de la République n'est pas encore élu au suffrage universel direct. Le Président de Gaulle démissionne avant la fin de son second septennat, le Président Pompidou meurt en fonction après cinq ans d'exercice et, après le septennat du Président Giscard d'Estaing, seul le Président Mitterrand aura eu l'occasion d'achever un deuxième septennat.

Cette durée, qui n'a pas toujours été menée à son terme, n'a pas toujours été perçue comme excessive car *de facto* **les pouvoirs** du Président de la République sous la **III^e** et la **IV^e** ont été réduits à une **magistrature d'influence**. Quelques épisodes l'expliquent.

En tout premier lieu, la crise du 16 mai 1877 : Mac-Mahon après l'échec de la dissolution se soumet dans un message adressé au Parlement dans lequel il déclare que « *l'exercice du droit de dissolution ne saurait être érigé en système de gouvernement* » et que « *l'indépendance des ministres est la condition de leur responsabilité* ». Il n'y a plus de responsabilité des ministres devant le Président de la République et va émerger un président du Conseil non prévu par la Constitution.

En janvier 1879, il démissionne lorsqu'au premier renouvellement triennal du Sénat les républicains y deviennent majoritaires. Son successeur, Jules Grévy, a toujours prôné la limitation des prérogatives du Président de la République.

En 1924, le Président Millerand, qui est sorti de la réserve de ses prédécesseurs en soutenant activement le « Bloc national » de Poincaré entre 1921 et 1924 et a laissé entendre qu'il tirerait les conséquences d'un échec aux législatives de 1924, est contraint à la démission par le Cartel des Gauches qui refuse d'approuver les chefs du gouvernement proposés.

Il déclare le 11 juin : « ... ils ont exigé ma démission ... Précédent redoutable qui fait de la présidence de la République l'enjeu des luttes électorales, qui introduit par un détour le plébiscite dans nos moeurs politiques et qui arrache de la Constitution le seul élément de stabilité et de continuité qu'elle renfermât ».

En 1934, André Tardieu, ancien président du Conseil décrit ainsi le Président de la République : « *Du chef, le Président de la République possède les prérogatives extérieures (...). Pour le reste, du fait conjoint des institutions et des usages, il n'a rien et il n'est rien* ».

Sous la IV^{ème}, Vincent Auriol ne peut éviter que Ramadier, premier président du Conseil, accepte une interpellation sur la composition du Gouvernement qui faussera durablement le fonctionnement du régime.

A défaut de pouvoir agir, ces quinze présidents de la République apparaissent néanmoins comme des éléments de stabilité face à la succession des cent vingt sept ministères constitués sous l'égide de 70 présidents du conseil entre 1875 et 1958. Certains dureront quelques jours, d'autres plusieurs années en particulier celui de Waldeck-Rousseau qui dura trois ans, un peu plus que ceux de Combes et Clémenceau.

De ce point de vue, la V^e République tranche immédiatement car le **parlementarisme rationalisé**, l'exigence d'une majorité absolue pour la motion de censure, l'absence d'obligation de vote d'investiture assurent au Gouvernement aussi une certaine stabilité. C'est un des éléments de fond à prendre en compte à propos du quinquennat.

B. LE QUINQUENNAT POUR FAVORISER L'ADHÉSION DE LA SOCIÉTÉ AUX INSTITUTIONS DE LA VÈME RÉPUBLIQUE

On l'a dit, l'opinion publique est très majoritairement favorable au quinquennat. Elle aura peut-être l'occasion de le confirmer par la voie du référendum. Elle est favorable à cette réforme en dépit du revers de la médaille

résultant de la multiplication des campagnes électorales qui stérilisent ou faussent trop souvent le débat politique.

Elle l'était déjà en 1973 et M. Guy Ducoloné, qui se prononçait contre la révision au nom du groupe communiste, s'étonnait d'ailleurs « *qu'il n'y ait pas eu 100 pour 100 de oui en réponse à une question qui ne portait que sur la durée du mandat du Président de la République* »¹.

En revanche, seulement environ 40 % des personnes consultées récemment² indiquent leur intention de participer à un éventuel référendum tant ce projet apparaît peu prioritaire au regard des préoccupations économiques et sociales.

Là encore, les propos d'Etienne Dailly en 1973 restent d'actualité : « *Il s'agit d'une mesure dont l'urgence est incomprise, sinon discutable, d'une mesure dont on peut admettre qu'elle est la conséquence logique de l'élection du Président de la République au suffrage universel (...). Par conséquent, si on ne comprend pas l'urgence, on comprend la mesure* ».

L'utilité de la réforme qu'il nous est proposé de voter à nouveau se mesure en fonction de la place du Président de la République dans les institutions.

En démocratie occidentale, l'exercice du pouvoir exécutif délégué par le peuple souverain est défini par trois caractéristiques : les pouvoirs conférés, le mode de désignation et la durée du mandat, enfin le contrôle.

- Sans reprendre l'ensemble des **pouvoirs** du Président de la République, plusieurs d'entre eux marquent son rôle éminent qui a survécu au départ du premier titulaire de la fonction.

Il choisit le Premier ministre et, contrairement à ce qu'affirmait le Général de Gaulle devant le comité consultatif constitutionnel le 8 août 1958, il peut provoquer sa démission, ainsi qu'il l'a lui-même démontré ultérieurement.

Il préside le Conseil des ministres.

Il exerce un arbitrage constitutionnel : saisine du Conseil constitutionnel, initiative des révisions, décision de soumettre au référendum, pouvoir de dissolution.

¹ J.O. A.N. 16 octobre 1973, p. 4414.

² *Le Figaro*, 17-18 juin 2000 - *La Croix*, 20 juin 2000.

Il représente la France à l'étranger et, à cet égard, la durée de son mandat est d'autant moins indifférente que celle de ses homologues est plus courte.

Pourtant, ces pouvoirs pourraient n'être que faibles si son mode d'élection n'avait changé, en 1962.

- Depuis 1962, le président est élu **au scrutin uninominal direct** ce qui lui confère une légitimité unique dans nos institutions.

La **durée** de son mandat n'est pas apparue initialement comme un enjeu en raison du mode de désignation indirect prévu par la Constitution de 1958.

Ce mode d'élection à lui seul motive en grande partie le dépôt du projet de loi de 1973 ainsi que celui soumis à votre examen.

En somme, élu au suffrage indirect le mandat long était acceptable, élu au suffrage direct il doit s'y soumettre plus souvent.

- Le paradoxe n'est qu'apparent car si les pouvoirs constitutionnels du Président n'ont pas été modifiés avec l'élection au suffrage universel, la **pratique des contrôles** mis en place par la Constitution justifie, elle, la modification proposée.

Dès l'origine, la Constitution ne prévoit pas de contrôle institutionnel du Président de la République.

Les liens entre le Parlement et le Président sont asymétriques : le président peut dissoudre mais la motion de censure s'exerce à l'égard du Gouvernement ; le Président ne peut venir s'exprimer en personne devant les assemblées et celles-ci ne peuvent le mettre en cause que devant la Haute Cour de justice.

Le parlementarisme rationalisé limite d'ailleurs les possibilités de renverser un Gouvernement, permet d'éviter les crises ministérielles et même, comme le démontrera le Gouvernement Rocard, autorise la survie d'un Gouvernement minoritaire.

Ces procédures sont renforcées par la relative **coïncidence des majorités** présidentielles et parlementaires jusqu'à la première cohabitation en 1986.

Coïncidence que certains croient pouvoir assurer à nouveau grâce à la concomitance annoncée des élections présidentielles et législatives en 2002 mais qui n'est, à terme, certaine ni en ce qui concerne les dates, ni quant aux résultats des votes.

Les Français ont en effet marqué clairement leur goût pour la cohabitation et contrairement à ce qu'a pu indiquer M. Bernard Roman, Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, ce ne serait pas inconstance de leur part ¹.

En dehors de l'élection, le Président n'est donc soumis à un contrôle que de sa propre initiative.

Telle sera la pratique répétée du Général de Gaulle au travers de **dissolutions** et de **référendums**, parfois contestés, dont la conséquence ultime sera son départ en 1969.

Depuis, avec ou sans dissolution préalable, les élections législatives ne jouent plus ce rôle puisqu'il y a eu cohabitation pour deux ou cinq ans.

Le référendum ne semble plus avoir cette fonction non plus. En atteste de manière éclairante la déclaration du Président de la République du 5 juin 2000 : « *Je souhaite que le référendum ne soit pas un plébiscite ou un acte politique. Si les Français disaient non, ce ne serait une censure ni pour le Président de la République, ni pour le Gouvernement.* »

Dans le même temps, sans modifier les rapports entre le Président et les Assemblées, certaines réformes ont accru le rôle du Parlement : jusqu'à ce que le Gouvernement utilise le vote bloqué sur une proposition de loi à cette occasion, on pouvait ainsi penser que la séance mensuelle réservée à l'ordre du jour d'initiative parlementaire était l'une d'entre elles.²

Il n'est pas interdit de songer à d'autres réformes comme de faire participer davantage le Parlement aux nominations ou de mieux concrétiser le rôle de représentant des collectivités territoriales du Sénat.

*

* *

Dans le climat apaisé à l'égard des institutions et au vu des évolutions constatées depuis 1973, l'utilité de la réforme proposée à nouveau au Sénat apparaît certainement renforcée.

¹ JO Débats AN, 14 juin 2000.

² Cf. JO Débats Sénat, 15 juin 2000.

Le décompte des voix lors de l'adoption sans modification du projet de loi par l'Assemblée nationale en atteste. Sur 504 députés ayant participé au vote, 494 ont exprimé un choix, 28 ont voté contre, 466 pour, bien au-delà des trois cinquièmes des suffrages ainsi exprimés, soit 296 voix.

La commission vous propose donc l'adoption, sans modification, d'un projet de loi constitutionnelle qui est dans le droit fil du lien direct entre le Président et le peuple souverain, lien établi par l'élection au suffrage universel direct.

L'effet direct du rythme plus rapide des élections présidentielles sur le sort du Président –le référendum à la carte et la dissolution ne jouant plus ce rôle– est patent.

Ses effets indirects dépendront largement de la coutume qui s'établira à terme, comme à toutes les étapes antérieures.

En 1973, comme aujourd'hui, théoriciens et praticiens étaient partagés. Or, la période écoulée a vu bien des évolutions qu'ils n'avaient pas envisagées...

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter sans modification l'article unique du projet de loi constitutionnelle.

I. TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi constitutionnelle	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Constitution</p> <p><i>Art.6.</i> — Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.</p>	<p>—</p> <p>Article unique</p> <p>Le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution est remplacé par la disposition suivante :</p> <p>« Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. »</p>	<p>—</p> <p>Article unique</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>	<p>—</p> <p>Article unique</p> <p><i>(Sans modification).</i></p>