

ARTICLE DE LA REVUE JURIDIQUE THÉMIS

On peut se procurer ce numéro de la Revue juridique Thémis à l'adresse suivante :

Les Éditions Thémis

Faculté de droit, Université de Montréal

C.P. 6128, Succ. Centre-Ville

Montréal, Québec

H3C 3J7

Téléphone : (514)343-6627

Télécopieur : (514)343-6779

Courriel : themis@droit.umontreal.ca

© Éditions Thémis inc.

Toute reproduction ou distribution interdite

disponible à : www.themis.umontreal.ca

Droit constitutionnel comparé

Quelques réflexions à propos du passage du septennat au « quinquennat sec »

Minoarison Johary ANDRIANARIVONY

Docteur en droit, admis au Tableau des panélistes de l'OMC
Avocat au Barreau de Paris

Dans les démocraties modernes, la durée du mandat présidentiel paraît liée à l'importance du chef de l'État. Lorsque ses pouvoirs sont étendus comme, par exemple, aux États-Unis, le mandat est de courte durée; s'il dispose de pouvoirs réduits (standard européen), le mandat est plus long.

Ainsi, dès que le chef de l'État s'efface devant le Parlement, un mandat de longue durée ne semble pas poser de problème. C'est peut-être ce qui explique que le septennat français n'ait pas suscité de contestation sérieuse depuis son introduction – intervenue, il est vrai, dans des circonstances pour le moins particulières¹ – jusqu'à l'aube de la V^e République.

¹ L'usage du septennat remonte à l'aube de la III^e République sous la présidence du maréchal de MacMahon élu par une Assemblée nationale à moitié monarchiste en remplacement d'Adolphe Thiers. Ce *laps de temps singulier* et *provisoire*, fixé en fonction de l'espérance

La répudiation en 1958 de la magistrature parlementaire issue de la IV^e République et l'institutionnalisation concomitante d'un chef de l'État *arbitre actif* ou *décideur*, d'une part, ainsi que l'introduction en 1962 de l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct, d'autre part, ont changé la donne. Et d'aucuns se sont aperçus qu'un mandat aussi long (et, qui plus est, reconductible indéfiniment) n'est plus adapté. La proposition faite en avril 1973, par le président Georges

de vie du Comte de Chambord, a été choisi en attendant de voir restaurer la monarchie et proclamer celui-ci roi sous le titre de Henri V. Mais ce dernier ayant refusé le drapeau tricolore issu de la Révolution, la restauration n'eut jamais lieu et la loi constitutionnelle du 25 février 1875 consacra définitivement la « loi du septennat ».

Pompidou, de le réduire à cinq ans s'explique ainsi².

Le contexte du projet de loi déposé par le premier ministre le 20 mai 2000 (à la suite de l'initiative prise par un ancien président de la République), avalisé dès le 5 juin par le président de la République, voté en l'état (sans amendements) par l'Assemblée nationale le 20 juin (par 466 voix contre 28) et par le Sénat le 29 juin (par 228 voix contre 34), ratifié enfin (à 73,21% des suffrages exprimés) par référendum le 24 septembre conformément à l'article 89 de la Constitution est très différent. Suite à une dissolution circonstancielle, de confort, à l'anglaise (c'est-à-dire dont la seule justification était de choisir la date des législatives à un moment jugé favorable pour la majorité sortante pourtant quasi-écrasante à l'Assemblée nationale), intervenue deux ans seulement après son accession au sommet de l'État, le président Jacques Chirac s'est vu imposer une majorité parlementaire opposée, dont le chef de file sera probablement à la tête du gouvernement jusqu'aux prochaines élections présidentielles.

² Le projet déposé le 6 septembre 1973 a été voté le 16 octobre par l'Assemblée nationale (par 270 voix contre 211) et le 19 octobre par le Sénat (162 voix contre 112). Les majorités assez courtes dont il a fait l'objet expliquent que ce projet ait été finalement abandonné par son initiateur. N'envisageant pas de consulter le peuple par voie référendaire (art. 89, al. 2), le président Pompidou craignait s'il utilisait la procédure abrégée de l'art. 89, al. 3, de ne pas obtenir du Congrès la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

Ainsi, ce dernier septennat est sans précédent dans les annales de la V^e République car, contrairement à la règle résumée par le doyen Vedel dans sa formule célèbre « 7 ans égale 5 ans plus 2 », il équivaut en réalité à « 2 ans plus 5 ». Nul doute que la cohabitation jusque-là tolérée car éphémère devient une gêne aussi bien pour le président de la République, condamné à s'effacer pendant 5 ans devant le premier ministre, que pour le gouvernement désireux de travailler sereinement (la cohabitation est une guerre psychologique) et efficacement (elle obscurcit les responsabilités) sans que l'opposition ne se trouve dans le pouvoir. De là le compromis portant sur le quinquennat sec censé, paraît-il, remédier à ce « mal constitutionnel » de la V^e République.

Quoique discutable, car le comportement électoral des citoyens n'est pas une donnée acquise d'avance, d'une part (certains historiens ne vont-ils pas jusqu'à trouver une explication historique sinon psychanalytique à la cohabitation en avançant l'argument selon lequel les Français auraient été légitimistes mais auraient aussi aimé à couper la tête au roi?)³, et la simultanéité des deux élections n'est pas une donnée permanente, d'autre part (la démission, le décès

³ De plus, les expériences américaines invitent à la prudence. En effet, les élections présidentielles coïncident outre-atlantique avec les élections au Congrès. Or, il arrive que les deux majorités ne concordent pas. Rien n'assure que les Français n'adopteraient pas le même comportement, surtout si l'on constate la facilité avec laquelle ils ont imposé la cohabitation.

et l'empêchement définitif du président ainsi que la dissolution de l'Assemblée nationale par le président sont autant de circonstances exceptionnelles susceptibles de provoquer un nouveau décalage entre la tenue des deux élections)⁴, cette thèse est *juridiquement* soutenable.

Toutefois, étant donné que la présidence est présentement *affaiblie* – le septennat eût pu (re)devenir une *question sans importance* –, le compromis paraît surprenant, et ce d'autant plus que Jacques Chirac s'est toujours déclaré hostile au quinquennat, lequel présenterait, selon lui, le risque de bousculer l'équilibre institutionnel légué par le général de Gaulle. Mais trouvant peut-être dans la réforme une chance de pouvoir se faire réélire, il s'est rallié à l'initiative du premier ministre en déclarant que la simple réduction du mandat présidentiel de 7 à 5 ans, sans aucune autre modification supplémentaire (quinquennat sec), permettrait le maintien du *statu quo* institutionnel. Le gouvernement, quant à lui, espère retrouver un fonctionnement normal et serein des institutions avec l'espoir (inavoué) *en plus* de pouvoir corriger, dans le sens de la *déprésidentialisation* du régime, le déséqui-

libre institutionnel hérité de la pratique *gaullienne*⁵.

C'est là où le bât blesse et le débat s'instaure. N'y a-t-il pas un hiatus entre le souci de conserver l'édifice institutionnel de la V^e République avec, notamment, la *fâcheuse* probabilité d'une cohabitation et un quinquennat censé résoudre le *tracas cohabitationniste* mais dont l'effet non voulu serait théoriquement (en sera-t-il autrement dans la pratique?) en l'état (c'est-à-dire sec), on le verra, d'accroître encore davantage les pouvoirs du président, avec les conséquences que cela ne manquerait pas de provoquer sur l'équilibre des pouvoirs?

Comment démêler cet écheveau? Le quinquennat sec ne serait-il pas un compromis bâclé? Une chose est sûre : il s'agit d'un compromis alambiqué, voire paradoxal qui déroute même l'herméneute le plus chevronné, qui aurait du mal à saisir les rapports des mots avec la pensée. Car quand bien même la politique est *l'art du possible*, sinon celui du « tout est possible », voire celui du « rien n'est impossible », le sens caché (ou arrière-pensée?) de la réforme qui devrait être atteint pour qu'elle soit intelligible demeure inaccessible. À notre avis, l'*éthique* qui doit gouverner toute action politique impose aux gouvernants, à défaut de transparence, un mini-

⁴ Pour garantir la disparition de la cohabitation, il faudrait peut-être supprimer le pouvoir de dissolution et modifier les règles relatives à l'intérim de la présidence de la République de façon à ce que le président intérimaire puisse terminer le mandat du président décédé, démissionnaire ou empêché.

⁵ Lire *passim* dans les interventions des parlementaires socialistes lors des discussions en séance publique intervenues avant l'adoption du projet de loi constitutionnelle, dans [http://www.assemblee-nationale.fr/2/dossiers/quinquennat/quinquennat.html].

mum de cohérence. Or, celle-ci est quasiment absente.

Tel est le dilemme suscité par cette réforme qui mérite d'être souligné. Malgré les nombreux écrits⁶ traitant de ce vieux débat (qui a duré au moins 27 ans) semble-t-il épuisé, le contexte particulier de la présente réforme autorise d'autres éclaircissements. Il convient notamment de se demander si le compromis cohabitationniste ne fausse-il pas le débat, du moins en occulter les véritables enjeux, dont l'enjeu *présidentialiste*?

Plus précisément, les termes de notre problématique sont les suivants : le passage au quinquennat sec pourrait ouvrir la « boîte de pandore » en changeant sans le dire (ou le vouloir?) l'architecture générale de l'actuel édifice institutionnel. En effet, et pour peu que la nature du régime de la V^e République soit unicolore (elle ne l'est pas), le quinquennat sec risque d'accentuer

l'aspect présidentialiste du régime. Pis, le mouvement de balancier que semble permettre un (seul) mandat de sept ans (les électeurs en ont la commande et se révèlent ainsi le véritable *arbitre* suprême) risque de s'arrêter. Plus précisément, la phase parlementaire que la cohabitation permet de réaliser risque de disparaître. Ce qui semble contraire à l'effet escompté (ou aux effets combinés escomptés) par les initiateurs de la présente réforme : moins de cohabitation (compromis) dans le *statu quo* (lequel?). Et cela s'appelle *modernité*! Ce qui est source de complication supplémentaire : les liens entre le « projet de texte » pris dans son « contexte » et le « prétexte » avancé pour le faire passer ne sont pas cohérents.

Que recouvre en effet la notion de modernité dans ce méli-mélo discursif? En recourant à la *métonymie*, cette figure de style qui permet de désigner un objet par le nom d'un autre auquel il doit lui-même plus ou moins, deux possibilités se présentent à l'analyste. Ou bien la modernité serait comprise dans une acception plus terre-à-terre selon laquelle un mandat présidentiel réduit de deux ans serait plus compatible avec le rythme plus accéléré de notre temps. L'objectif serait alors minimaliste, sinon *rousseauiste*⁷ : permettre un adoubement plus fréquent du président par ses électeurs. Ou bien l'on s'accorde une signification plus

⁶ À titre indicatif, voir notamment : Jean-Marie DENQUIN, « Réflexions sur la durée du mandat présidentiel », *Revue du Droit public* 1975.1359; voir également les incontournables travaux réalisés au sein du Comité Vedel : *Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution*, dans J.O. 16 février 1993, p. 2537; Georges VEDEL, « Voter Oui et comprendre », *Le Monde*, 16 septembre 2000; René REMOND, « Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil », *Le Débat*, n° 111 (republié dans *Le Monde* du 23 septembre 2000); le récent Dossier spécial Étudiants : « Le quinquennat », *Revue du Droit public* 2000.943; Olivier DUHAMEL, *Le quinquennat*, Paris, Presses de Sciences po, 2000; Bastien FRANÇOIS, *Quinquennat : conséquences politiques*, Paris, Économica, 2000.

⁷ D'après Jean-Jacques Rousseau, « plus le Gouvernement a de force, plus le Souverain doit se montrer fréquemment » : Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, livre III, chapitre XIII.

ambitieuse en supposant, par exemple, que le quinquennat par delà l'effet de « *transe électorale* » (François Mitterrand) qu'il induirait⁸ serait porteur de plus de démocratie. Dans ce cas, la modernité évoquerait l'idée d'un renforcement des fondements de la République en redistribuant les pouvoirs au profit de la représentation nationale, laquelle, rappelons-le, peut notamment être renvoyée à tout instant par un président qui n'est pas responsable devant elle (inégalité des armes).

À notre avis, la modernité aurait quelque chose à voir avec la démocratie, laquelle ne se confond nullement avec le parlementarisme (qui serait synonyme de *dictature* des parlementaires) mais participe plutôt du simple souci *républicain* de rééquilibrer les pouvoirs. Ceci posé, n'est-ce pas la problématique de la V^e République que le débat sur le quinquennat est en train de faire ressurgir?

Par conséquent, si c'est à partir du principe démocratique qu'il faut analyser les institutions politiques, le maintien du *statu quo*, lequel, on le sait, est (ou était) une référence à une « logique monarchique », serait suranné – quoique largement accepté et objectivement acceptable.

⁸ À noter cependant qu'avec l'actuel calendrier politique, le rythme électoral est déjà précipité : abstraction faite des élections référendaires, il y a eu en moyenne, et ce depuis 1962, une élection présidentielle ou législative tous les deux ou trois ans. Ce d'autant plus que les aléas de la politique, y compris notamment la dissolution qui entraîne des législatives anticipées, rendent ce calendrier particulièrement aléatoire.

En effet, parcourir la *vaste* littérature sur la V^e République révèle une curiosité anecdotique : quelle que soit l'opinion que les auteurs (de tout bord) s'en font, ils lui reconnaissent une vertu qui lui est propre, soit d'avoir survécu à la disparition de son fondateur, à l'alternance ainsi qu'aux cohabitations. Cette pérennité de la Constitution de 1958 s'explique tant par ses origines juridiques composites que par son fondement historico-politique. Feindre d'ignorer ce dernier (comme semblent le faire bon nombre de partisans du quinquennat) semble réducteur. La profondeur historique et politique de la question oblige le constitutionnaliste à ne pas accorder aux « classifications théoriques » enseignées dans les Facultés de droit une importance démesurée. À lui seul le droit constitutionnel, cette « science inexacte » (doyen Vedel), ne peut prétendre avoir réponse à tout, auquel cas il eût suffi de glaner ici et là les mérites des différents systèmes relatés dans les manuels pour fabriquer un modèle constitutionnel intemporel et universellement valable.

Pétri et passionné d'histoire, le Général de Gaulle (dont l'inclination pour le droit n'était guère inconditionnelle) *a offert* à son peuple une Constitution qui ambitionne de cerner puis de résoudre le sempiternel *problème français* apparu depuis le XIX^e siècle : la conciliation entre un nouveau régime social issu de la Révolution et un nouveau principe de légitimité. Suivant Balzac, ce principe a été successivement la monarchie, un nouveau

césarisme, enfin la république majoritaire (ou la monarchie élective). Cet ordre politique qui marie la vocation de la grandeur nationale (tradition monarchique) et la passion de l'unité nationale (tradition jacobine) s'appelle le *bonapartisme*. Ce dernier se fixe comme objectif d'instaurer une *monarchie de rechange* en restaurant l'autorité de l'exécutif (à cet égard, l'*orléanisme* et le *gaullisme* en sont des variantes) et n'a que faire de la conception républicaine parlementaire proprement dite comme celle qui fut, par exemple, à la base de la République de Jules Ferry et de Waldeck-Rousseau, de Poincaré et de Léon Blum. Plus proche de l'actuel standard européen, cette République avait notamment pour simple ambition d'asseoir la souveraineté parlementaire en rendant aussi effectifs que possibles les mécanismes du parlementarisme classique : le gouvernement (et non le chef de l'État *irresponsable*) pouvant discipliner la majorité parlementaire sous la menace de la dissolution, mais les parlementaires ayant, réciproquement, le droit de renverser le gouvernement.

Souhaiter la réduction du mandat présidentiel pour lutter contre la résurgence de la cohabitation est une chose; imposer que cette réduction ne fasse pas vaciller l'équilibre institutionnel en est une autre. En faisant disparaître la justification anti-cohabitationniste au profit de la prétendue « modernisation » des institutions, les initiateurs de la réforme ont escamoté le véritable enjeu du débat. À la question purement technique : « Êtes-vous contre la cohabitation? Votez pour le quin-

quennat! », le citoyen devait répondre à une question de politique constitutionnelle dont les termes varient, par ailleurs, en fonction de celui qui la pose. Venant de l'Élysée, la question semble être : « Êtes-vous pour le *statu quo* institutionnel [dans lequel le président est irresponsable]? Votez pour le quinquennat! »; venant de Matignon, elle serait : « Êtes-vous pour la responsabilisation du président? Votez pour le quinquennat! »

Ceci dit, notre questionnaire est double : quelles sont les incidences du quinquennat tant sur l'actuel édifice institutionnel que sur le principe démocratique? On verra que la réponse à ce double questionnaire dépend largement de celle à donner à la question – tant débattue et controversée en doctrine – de la nature du régime politique instauré en France depuis 1958. À ce propos, les constitutionnalistes semblent se perdre en conjectures : régime semi-parlementaire, semi-présidentiel, parlementaire rationalisé (ou assaini), parlementaire présidentialisé, présidentialiste, présidentialiste parlementaire, etc. En réalité, les diverses analyses *scolastiques* menées jusqu'ici – quoique toutes juridiquement pertinentes – sont couronnées de succès en demi-teinte. La principale difficulté vient du fait que la nature du régime doit peu au texte mais tout à la pratique. L'on sait que la V^e République se rapproche quelque peu, tantôt du fonctionnement d'un régime présidentiel, lorsque le président et la majorité parlementaire sont en convergence d'opinion et, tantôt de celui d'un régime parlementaire, dans le cas contraire.

Par conséquent, la Constitution de 1958 devient hérétique (René Cassin) au regard des catégories classiques du droit constitutionnel. Son côté mixte, voire hybride, du moins hors norme, sinon inédit, correspond à une vision pragmatique, synonyme d'ouverture et de souplesse, qui autorise une pluralité de lectures possibles.

Bref, les grandes articulations de nos réflexions se révèlent dialectiques : tandis que l'actuel septennat a instauré un régime alternatif permettant d'avoir une lecture tantôt parlementariste, tantôt présidentialiste (I), le « quinquennat sec » risque de figer le régime dans sa composante présidentialiste (II).

Le choix de la maïeutique comme méthode de réflexion appelle un raisonnement construit à partir d'une arborescence de questionnements. Pareille démarche intellectuelle (héritée de Socrate) qui, semble-t-il, sied le mieux à pareil sujet de « droit prospectif » justifie notre style peu académique (avec un plan peut-être sommaire). Se situant au carrefour de plusieurs thèmes du droit constitutionnel, cette contribution ambitieuse, par ailleurs, d'envisager les scénarios possibles et imaginables quant aux incidences de la présente réforme sur l'actuel système constitutionnel. Encore qu'il serait vain de vouloir tout prédire à l'avance, sachant que ces incidences du quinquennat dépendront bien sûr des ses conditions d'usage.

I. Le régime alternatif à l'œuvre dans le cadre du septennat

La Constitution de 1958 favorise la suprématie du chef de l'État, *arbitre suprême* disposant de pouvoirs propres (art. 19). Échappant à l'obligation de contreseing, ces pouvoirs lui permettent d'intervenir, soit en cas de conflit politique entre les pouvoirs pour redonner la parole au peuple (art. 11 et 12), soit en cas de conflit juridique pour saisir le Conseil constitutionnel, soit en cas de crise grave pour se saisir de tous les pouvoirs (art. 16). Toujours est-il que les pouvoirs propres sont de très peu d'intérêt dans l'exercice courant du pouvoir. Seule l'arme de dissolution peut se révéler décisive, encore qu'elle ne doit être utilisée qu'une seule fois et à bon escient.

De même, voulant rompre avec les pratiques précédentes d'un président du Conseil dominé par les assemblées, les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont institué une primature *forte* par le truchement des mécanismes de rationalisation. Ces derniers consistent en substance à renforcer l'emprise de l'exécutif sur le fonctionnement du Parlement et à limiter les possibilités d'engagement de la responsabilité politique du gouvernement.

En fait, la mécanique institutionnelle montée en 1958 a ceci de particulier qu'elle voulait restaurer la République bicéphale voulue en 1875 par les constituants d'alors, théorisée par la suite par André Tardieu et mise en pratique de façon éphémère en 1934 par Gaston Doumergue. Le bicéphalisme traduit un goût certain pour l'exceptionnalité : le « gouvernement de

cabinet » à l'anglaise est couplé avec une « magistrature suprême » à l'américaine. Il en résulte que la distribution du pouvoir s'opère par deux élections (au lieu d'une seule, comme c'est le cas dans les régimes parlementaires), celle des députés et celle du président de la République. L'érection d'une majorité parlementaire engendre un gouvernement stable conduit par un *patron*, mais le chef de l'État, en vertu de ses pouvoirs propres et de son origine élective (au suffrage universel indirect), est l'initiateur principal de la politique nationale, aidé en cela par le gouvernement.

Autrement formulé, le président de la République détermine les grandes orientations de la politique nationale et en contrôle l'exécution (régulateur); en revanche, le premier ministre conduit l'application de cette politique et en répond *de facto* devant le président et *de jure* devant l'Assemblée nationale (animateur). D'après ce schéma, il ne saurait y avoir de confusion des pouvoirs au sommet de l'État. Ce d'autant plus que les pouvoirs partagés du président sont plus modestes (signature des décrets délibérés en Conseil des ministres, nomination des hauts fonctionnaires, politique étrangère, politique de défense) même si la plupart sont d'un emploi quasi-quotidien (le refus de signer les décrets et/ou les ordonnances délibérés en Conseil des ministres peut, par exemple, paralyser l'action gouvernementale). C'est pourquoi *l'identité de vues* commande le fonctionnement du régime. Homme du président, le premier ministre incarne générale-

ment une séquence de la politique présidentielle.

Tel a toujours été le texte; la pratique, elle, a brillé par son *infidélité*. La « guerre d'Algérie » a fait capoter l'expérimentation de la fragmentation du pouvoir exécutif. Le père de « l'Algérie non française »⁹ fit prévaloir son autorité personnelle sur celle de ses gouvernements, se réservant sans partage et sans contrôle (il s'agit du fameux pseudo-domaine réservé qui ne se trouve nulle part dans la Constitution) la défense nationale et la politique étrangère. D'où l'irruption du « présidentielisme majoritaire » que la réforme de 1962 portant sur l'élection du chef de l'État au suffrage universel direct est venue consacrer de façon définitive. Dans la pratique, la primauté du président qui résulte essentiellement de son onction par le peuple ne s'est jamais démentie sauf, bien sûr, lorsqu'il a dû effectuer un repli *arbitral* après avoir perdu sa majorité parlementaire en cours de septennat.

⁹ La solution de l'indépendance *octroyée* ou *provoquée*, peut-être justifiée dans le cas algérien à cause de la guerre, a été étendue à la quasi-totalité des anciennes colonies françaises en Afrique et à Madagascar malgré le souhait *contraire* du moins *nuancé* formulé à l'époque par les dirigeants naturels de celles-ci (dont certains furent députés au Palais Bourbon) d'évoluer progressivement vers l'autonomie dans le cadre de la Communauté française. Cette pseudo-indépendance n'est-elle pas à l'origine du mal développement chronique de cette partie du monde francophone?

Reste cependant que le mode de gouverner du Général de Gaulle n'a pas été celui de ses successeurs. En effet, exceptée la magistrature *gaullienne* durant laquelle la force du premier ministre lui venait moins de sa position de chef de file de la majorité parlementaire que de l'autorité que lui conférait ses liens privilégiés avec *l'homme du 18 juin*, la plupart des Premiers ministres de la V^e République ont joué le rôle traditionnel de *patron* au quotidien. Pour les décisions les plus graves (ou *l'essentiel*, selon Charles de Gaulle) qui ne sont généralement pas source de conflits, le président et le premier ministre se sont toujours concertés, y compris en période de cohabitation¹⁰. Force est ainsi de constater que le « présidentialisme majoritaire » s'est fortement dilué sans pour autant se rapprocher de la mécanique originelle que l'on qualifierait difficilement de présidentialiste.

C'est justement pour cette raison que la question relative à la durée du mandat présidentiel se révèle délicate, car le septennat, lui, a été conçu pour la République bicéphale « mort-née ». Dans l'esprit des fondateurs de la V^e République, le septennat conférerait à la fragmentation du pouvoir exécutif (président *chef*, premier ministre *patron*) sa justification, sinon sa cohérence. Il servirait, semble-t-il, de paramètre de distinction entre

une magistrature conçue comme un pouvoir stable qui possède la vision stratégique et une primature censée être un pouvoir éphémère (reflétant momentanément les rapports de force au sein du parlement) qui s'occupe de la gestion politico-administrative de la conjoncture. En d'autres termes, le septennat signifierait que le président n'est pas le chef de la majorité parlementaire qui, elle, est élue pour cinq ans. Il semble ainsi difficile de savoir « qui fait quoi », et de cerner la nature du régime politique institué par la Constitution de 1958 dès qu'on perd de vue cet office spécial attribué à la durée du mandat présidentiel. Dans cette optique, ne serait-elle pas la « clé de voûte » de tout l'édifice?

Mais dès lors que cet édifice n'existe que dans le texte et jamais dans la pratique, toucher au septennat ne trahirait rien¹¹. Encore que l'édifice ne soit pas uniquement le texte et la pratique constitutionnels mais également l'esprit de la Constitution. Un décalage entre ceux-là (qui peut être dicté par un changement contextuel) peut ne pas trahir celui-ci. En l'occurrence, l'esprit tracé par le texte de 1958 et que l'on ne peut découvrir autrement que par l'interprétation *exégétique* de ce texte (notamment de l'article 5 pourtant tombé en désuétude) n'a jamais varié. Cet esprit se trouve concentré dans la conception que l'on se fait continuellement de la fonction présidentielle : un *arbitre* à la fois *distant* et *souverain*.

¹⁰ L'impair commis par Lionel Jospin à propos de ses récentes déclarations sur le *Hezbollah* qu'il a qualifié de mouvement *terroriste* est plutôt une exception à la règle.

¹¹ G. VEDEL, *loc. cit.*, note 6, 21.

Que le « présidentielisme majoritaire » ait été la règle depuis 1959, la fonction présidentielle se serait plutôt rattachée à la sempiternelle conception « monarchique » d'un pouvoir politique transcendant la politique des partis et à la conception « plébiscitaire » d'un dialogue direct du chef de l'État avec la Nation. Cette double conception (monarchique et plébiscitaire) de la fonction présidentielle « exigerait par essence un mandat majestueux par sa durée, enjambant les rythmes électoraux ordinaires [...] »¹². Dès lors, toucher au septennat serait trahir l'esprit de la V^e République.

Ceci dit et partant du paradigme que cerner la nature du régime revient à analyser la fonction présidentielle, il est intéressant de remarquer que le régime politique institué dans le cadre du septennat se révèle particulièrement original. Certes, le régime est d'inspiration parlementaire : existence d'un gouvernement dirigé par un premier ministre, responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée nationale, possibilité de dissolution, etc. Toutefois, la magistrature « monarchique » y trouve aussi sa place. Compte tenu de l'importance de la fonction présidentielle, l'unité de l'exécutif se trouve garantie en période normale : le président en est le *chef*. Toujours est-il que la prépondérance du chef de l'État est tributaire de l'import-

tance de sa majorité¹³. En revanche, le premier ministre acquiert, en période de cohabitation, son indépendance face à un président lui-même autonome. Pour relater ces rapports entre les deux composantes de l'exécutif qui exercent des attributions distinctes mais d'importance comparable au point qu'une relative égalité s'établit entre elles, les politistes parlent de *dyarchie*.

En réalité, le système constitutionnel français combine, selon les formules diverses, des traits du régime présidentiel et du régime parlementaire. Mais la combinaison s'opère traditionnellement à l'avantage du président. Soumis à l'auto-

¹³ Seuls Charles de Gaulle et François Mitterrand disposèrent d'une suprématie effective. La persistance du conflit algérien a permis au premier de reprendre l'initiative en court-circuitant les compétences du gouvernement. De même, porté par un courant populaire certain et appuyé par une majorité absolue au profit du parti socialiste, François Mitterrand pouvait *gouverner* sans partage (Pierre Mauroy et Laurent Fabius). En revanche, la prépondérance présidentielle sous Georges Pompidou, Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac est moindre. Aucun des trois présidents ne bénéficie de l'aura des deux autres dans la mesure où ils ont dû chacun composer avec une majorité parlementaire hétérogène. Les dissensions entre les Républicains indépendants de V. Giscard d'Estaing et l'UDR, devenue RPR, de J. Chirac a conduit, par exemple, à la démission de ce dernier en 1976 de son poste de premier ministre, puis à son remplacement par Raymond Barre. De même, la rivalité entre les deux candidats RPR (Édouard Balladur et Jacques Chirac) aux dernières élections présidentielles a entraîné, entre autres, la dissolution de 1997.

¹² *Id.*

rité hiérarchique de ce dernier, le premier ministre est réduit à un rôle d'exécutant. *En revanche*, si celui-ci procède d'une majorité parlementaire opposée à celle du président, il peut mener une politique indépendante. *Reste néanmoins* que le président garde sa primauté constitutionnelle et son autonomie grâce aux compétences non partagées.

La lecture combinée de ces *trois* principaux arguments nous amène à penser que la véritable originalité de l'actuel régime par rapport aux Républiques antérieures et, on le verra, par rapport au régime que le quinquennat instaurerait, tient moins de la mutation présidentielle, qui confère au président la primauté sur le premier ministre, que du fait que la Constitution donne une tête, quelle qu'elle soit, à l'État : le président ou le premier ministre.

Cependant, le système est assurément moins monarchique en période de cohabitation. En effet, la prédominance de l'exécutif (la primature) procède non plus de l'*onction* populaire mais de la souveraineté parlementaire. Surtout, quand bien même il s'agit d'un fonctionnement pathologique de la Constitution, la cohabitation s'analyse en un mécanisme *sui generis* de limitation des pouvoirs d'un président puissant mais irresponsable. En d'autres termes, il s'agit d'une forme atténuée de responsabilité politique inventée par le peuple en marge de la Constitution.

Si on devait donc qualifier le régime politique sous le septennat, il s'agit d'un régime *sui generis* ou « hors normes » (Comité Vedel). Sa singularité résulte du fait que les

différents composants du régime empruntés tant au modèle parlementaire qu'au modèle présidentiel sont cumulatifs et susceptibles de différents degrés de combinaison. Par conséquent, les pouvoirs du président sont à géométrie variable. De même, le régime peut successivement – et sans modification des textes constitutionnels – fonctionner comme un régime présidentiel ou comme un régime parlementaire (régime alternatif) avec cette particularité *décisive* que la logique parlementaire encadre la phase présidentielle et la logique présidentialisante (ou principe monarchique) ne s'éteint pas durant la phase parlementaire.

II. Le régime non alternatif à craindre dans le cadre du « quinquennat sec »

Les analystes s'accordent à reconnaître que le quinquennat, qui par ailleurs semble correspondre au rythme naturel de la démocratie française, favorise une plus grande lisibilité institutionnelle. Le phénomène tant décrié de dyarchie perçu parfois dans le cadre du septennat va céder la place à un phénomène constant d'unité des pouvoirs : *un chef, une majorité et une durée*. Ainsi, les relations entre le président, le gouvernement et la majorité parlementaire seront plus ordonnées, car les deux mandats (présidentiels et parlementaires) prendront fin en même temps, et tous les acteurs seront exposés au même verdict. Ce qui favoriserait par-là même la coopération plutôt que la cohabitation.

Surtout, un mandat de cinq ans pouvant être renouvelé plus facile-

ment permettrait, semble-t-il, au président de s'inscrire dans la durée, et ce d'autant plus que ce président aurait en permanence le même souci de respecter ses engagements électoraux. À ce propos, Raymond Barre a affirmé que « Sept ans, c'est sept ans; mais cinq ans, c'est dix ans! » Cette affirmation mérite toutefois d'être nuancée. Hormis la versatilité des électeurs, tout dépend également de la personnalité ainsi que du style de gouvernement du président et du premier ministre. Un premier ministre *docile* pourrait se faire une « carte de visite » pendant le début du quinquennat puis se retirer pour affronter le président (« un petit boulot pour dans deux ans ...! »)¹⁴ De même, un président qui se sait *fini* ou qui ne souhaite plus se représenter pourrait peser de tout son poids pour faire élire son premier ministre : en période normale, cela s'appelle de la cooptation (De Gaulle-Pompidou?); en période de cohabitation, ce serait plutôt une forme de *régence* plus propice au retour au pouvoir de la majorité sortante (Mitterrand-Balladur?).

Toujours est-il qu'en égard à la quintessence de la V^e République qui serait, selon les politistes, une « démonarchie » – un néologisme qu'Alexis de Tocqueville aurait défini par « une monarchie au som-

met et une démocratie à la base » –, le quinquennat sec aurait *théoriquement* pour fâcheux résultat d'accentuer l'aspect présidentieliste du régime. En effet, un président élu pour une durée plus courte aurait tendance à peser davantage sur la gestion quotidienne des affaires publiques, et ce au grand dam du premier ministre qui aurait du mal à infléchir, au besoin avec l'appui du Parlement, la volonté du chef de l'État. Ce renforcement de la « logique monarchique » du régime s'analyse d'autant plus en un « recul de la démocratie » que le Parlement ne recouvre pas la totalité de ses pouvoirs.

Car à bien y réfléchir, le quinquennat sec risque de bouleverser l'esprit de la Constitution de 1958 en annonçant un nouveau mode d'exercice du pouvoir. Avec le quinquennat, le président détermine lui-même, sur la base de son programme électoral, la politique de la nation et la fait exécuter par son gouvernement issu d'une majorité parlementaire elle-même élue pour appuyer le même programme (dans le jargon des politiciens, il s'agirait de « députés godillots »!). Précisons en effet que les élections législatives, si tant est qu'elles aient lieu juste après les élections présidentielles (ce qui nécessitera une modification du calendrier électoral), seront perçues comme un troisième tour de celles-ci : les électeurs auront logiquement (et non systématiquement) à cœur de donner au président le moyen de « gouverner » (vote utile). Pour autant, la configuration politico-institutionnelle de la V^e République n'en sera pas bouleversée : le

¹⁴ Le politiste ne manquera pas de signaler que Jacques Chirac alors qu'il fut premier ministre de Valérie Giscard d'Estaing (ce dernier étant, par ailleurs, le véritable initiateur de la présente réforme, laquelle a été reprise par Lionel Jospin pour mettre Jacques Chirac en difficulté ...) avait adopté ce genre de comportement.

président gardera pour lui la primauté constitutionnelle. Or, comme on le sait, le quinquennat sec n'ayant modifié en rien les dispositions en vigueur relatives à la date des élections, il en résulte qu'en 2002 les élections législatives qui auront lieu fin février ou mars seront perçus comme des *préliminaires* à l'américaine. Il s'agira d'un fait inédit qui risque d'être explosif : une des coalitions battue aux élections législatives sera candidate à un « mariage forcé » ; la majorité parlementaire aurait pour tâche essentielle d'assurer l'implantation territoriale du pouvoir, ce qui serait une porte ouverte à une instabilité gouvernementale chronique¹⁵.

Toujours est-il que le président élu *un peu avant* ou *juste après* les députés pour appliquer son propre programme politique¹⁶ aurait du mal à s'affirmer comme chef de l'État au sens traditionnel d'*arbitre* (mais l'a-t-il jamais été dans la pratique?). Le nouveau rythme électoral raccourci mettra définitivement fin à la *fiction* d'un président au dessus des partis. Le quinquennat propulsera le président au rang de *capitaine* de la majorité parlemen-

taire ayant en fait le statut de chef de gouvernement.

En effet, dès lors qu'un mandat de cinq ans signifie, dans la pratique, deux ou trois ans de présidence effective et deux ans de campagne électorale, quel président abdiquerait le pouvoir au profit de son premier ministre, lequel figure souvent parmi les principaux présidents de la V^e République (Debré, Pompidou, Chaban-Delmas, Chirac, Barre, Rocard, Jospin)? Un président désireux de renouveler son mandat aura intérêt à s'emparer, dès son entrée en fonction, de tous les leviers de commande pour accélérer la réalisation de son programme de façon à ce que les électeurs puissent en apercevoir les premiers résultats avant le terme du premier mandat. Ce dernier offre ainsi au président la chance de pouvoir *gouverner* réellement.

Qu'en est-il alors du nouveau statut du premier ministre dont le rôle traditionnel de *patron* de la majorité parlementaire s'effacera dans les faits? Ce « premier des ministres » ne serait plus qu'un simple chef de cabinet : toujours sollicité comme par le passé à servir d'agent d'exécution du programme présidentiel, il n'aurait guère plus qu'à faire office de fusible ou de courroie de transmission du président, sinon de galet d'entraînement de la majorité présidentielle.

Cette conception d'un premier ministre « chargé des péchés de Moïse » et jeté en pâture aux opposants est également en marge de la Constitution et de la pratique post-*gaullienne*. Celle-ci a fait de la primature une fonction à la fois originale, difficile et délicate. *Originale*,

¹⁵ Lire également B. FRANÇOIS, *op. cit.*, note 6, p. 31.

¹⁶ À noter cependant que le contenu de ce « programme politique » ne serait peut-être pas le même suivant que le président est élu avant ou après les députés. Dans cette dernière hypothèse, il serait plus conforme aux souhaits de la majorité parlementaire : une sorte d'accord-cadre ou compromis dont une inexécution partielle ou totale pourrait entraîner à tout moment une dislocation de ladite majorité.

la fonction se situe au carrefour de tous les pouvoirs à telle enseigne que même une magistrature puissante n'a en rien réduit son statut. *Difficile et délicate*, la fonction doit évoluer entre deux organes procédant du suffrage populaire qui ne sont pas toujours en harmonie. « Point géométrique où s'équilibrent des forces antagoniques », ne serait-il pas aussi la « clé de voûte » des institutions¹⁷?

Enfin, quel sens pourrait-on encore donner à la responsabilité politique, devant le Parlement, d'un gouvernement composé de simples agents au service du président? Surtout, n'est-ce pas ubuesque, voire hypocrite de maintenir l'irresponsabilité de ce président exerçant réellement l'autorité dont le corollaire doit être logiquement la responsabilité politique?

On le voit, puisque le quinquennat sec est susceptible de remettre en cause le rôle du président de la République ainsi que le statut du premier ministre, ces deux éléments étant sans conteste les principaux composants du régime politique institué par la V^e République, la dénaturation dans le sens d'une *présidentialisation* de ce régime n'est pas une simple hypothèse d'école.

Ceci dit, avancer que cette dénaturation ferait basculer le régime français dans le modèle américain paraît doublement erroné. Ce serait faire croire que les pouvoirs du président des États-Unis sont aussi (ou plus) importants que ceux du

président français. Or, aussi importants que soient les pouvoirs du président américain, ils s'arrêtent à la frontière du Congrès qui demeure détenteur exclusif des pouvoirs législatif et budgétaire sans que le président, hors veto temporaire, puisse gripper la machine législative (droit de dissolution ou droit d'en appeler au peuple). Le régime présidentiel ne signifie ni omnipotence du président ni affaiblissement du Parlement mais plutôt équilibre des pouvoirs.

Qu'en sera-t-il en situation de discordance des majorités? Rappelons que le quinquennat aura pour effet de raréfier les probabilités d'une cohabitation. Il n'en reste pas moins que, hormis les aléas politiques conjoncturels, sa survenance demeure possible en début de second mandat : les électeurs pourraient être tentés de reconduire le président en exercice mais lui imposer une majorité parlementaire opposée. Posons d'emblée qu'en pareille situation pour le moins inédite que l'on qualifierait difficilement de cohabitation mais plutôt de « mariage arrangé »¹⁸, il n'y a pas de conflit (négatif) de légitimité : les deux pouvoirs auront reçu presque en même temps et pour une égale

¹⁷ Voir: Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, coll. « Points », Paris, Le Seuil, 1996, p. 119.

¹⁸ En tout cas, ce ne serait peut-être plus de la cohabitation (dans cette hypothèse, les électeurs désavouent le président après plusieurs années de présence) dans la mesure où il n'y aurait pas, pour le président, une perte de légitimité. Les électeurs obligeraient les deux coalitions à travailler ensemble. Pour un avis semblable, voir : G. CARCASSONNE, *op. cit.*, note 17, qui parle également de « concubinage forcé », voire de « PACS contraint », dans *Revue du Droit public* 2000.966.

durée le *sacre* des électeurs. Par conséquent, on pourrait légitimement soutenir que les deux têtes de l'exécutif auront à s'en tenir au partage des pouvoirs tel qu'il s'opère dans la Constitution : le président *arbitre*, le premier ministre *gouverne*. Néanmoins, un bémol s'impose. Partant du principe que le quinquennat aurait pour effet d'instaurer une « magistrature de législature », avec cette particularité que le président *gouverne*, le « quinquennat cohabitationniste » instaurerait *mutatis mutandis* un « gouvernement de législature »¹⁹. Ce cas de figure tolère mal un président *arbitre actif* qui exercerait les prérogatives que la Constitution lui confère. La logique du quinquennat veut que le président s'efface devant le premier ministre. En effet, si celui-là décide de prononcer la dissolution de l'assemblée à peine élue en même temps que lui, il prend le risque d'être désavoué car il est fort probable que le corps électoral reconduise une nouvelle majorité de même coloration politique. Étant donné que, ni des dissolutions en cascade, ni un « état de nécessité législative » ne parviennent à rétablir au mieux l'harmonie (ou plutôt l'arrangement), la solution la plus idoine consisterait pour le chef de l'État, soit à démissionner (ou plutôt divorcer), soit à

s'accommoder de cette majorité contraire. Ce qui reviendrait pour lui à s'incliner et à renoncer au rôle actif qui est en principe le sien. En l'occurrence, la nouvelle conception de l'exercice des pouvoirs entraînerait une *obsolescence* du droit de dissolution. On basculerait donc dans la « magistrature morale » que l'on retrouve généralement dans les régimes parlementaires. Reste cependant que ce président effacé serait plus que la Reine d'Angleterre : la « magistrature morale » étant conjoncturelle et non structurelle, il ne pourrait se satisfaire de la posture *majestueuse* d'un arbitre distancié en usant de son droit de parole pour critiquer le gouvernement²⁰.

Tout compte fait, un mandat de cinq ans générerait un régime non alternatif, présidentieliste qui exclut la possibilité d'un changement de *monarchie*. Il faudrait deux mandats de cinq ans pour retrouver le mouvement alternatif permis par un seul mandat de sept ans, à cette différence près que la phase parlementaire de cohabitation durerait cinq ans au lieu de deux, institutionnalisant ainsi la pratique de la cohabitation. De surcroît, la double particularité *décisive* du régime politique sous le septennat risque de disparaître. D'une part, tandis que la logique parlementaire n'encadrerait plus la phase présidentielle, la logique présidentieliste s'effacerait durant la phase parlementaire. D'autre part, un quinquennat de cohabitation ferait prévaloir la lecture parlementariste

¹⁹ Dans le cadre du présent septennat finissant, cette forme de gouvernement qui fait porter tout le poids de la responsabilité et de l'action sur le dos du premier ministre suite à l'affaiblissement politique du président (mai 1968, dissolution de 1997) ne s'est réalisée que deux fois : sous Georges Pompidou et sous Lionel Jospin.

²⁰ Voir également: Dominique CHAGNOLLAUD, *Revue du Droit public* 2000.973.

sur la lecture présidentielle en privant, par ailleurs, la V^e République de son chef de l'État *traditionnel* : le président serait un « mutilé constitutionnel ».

Pour toutes ces raisons, rompre aussi « sèchement » avec le septennat s'avère imprudent *en droit*, car l'exigence de modernité censée parachever la conquête républicaine commencée avec la Révolution, et qui doit passer, à notre avis, moins par la répudiation des vieilleries démodées (septennat) que par le renforcement de la démocratie, ne serait pas au rendez-vous.

À cet égard, l'opinion véhiculée ici et là selon laquelle le quinquennat sec aurait, en temps normal, pour effet le renforcement de l'aspect parlementaire du régime nous semble hypothétique. Cette éventualité est *juridiquement* moins probable. Sa réalisation dépendra du bon vouloir du président, lequel, par sa volonté de laisser faire le gouvernement – donc de ne pas utiliser les prérogatives que lui confère la Constitution et la mémoire institutionnelle –, pourra insuffler au régime une dynamique parlementaire. L'instauration d'une République moderne sera à ce prix. Mais n'est-ce pas dangereux de faire dépendre d'un homme la victoire du principe démocratique sur la logique monarchique? La modernité ne supposerait-elle pas (aussi) le dépassement de cette conception quelque peu *romantique*

d'une société politique à la merci de l'humeur d'un *seul*?

*

* *

Dans l'analyse juridique classique, le quinquennat sec risque de mener à une impasse : priver le régime de la souplesse offerte par les mécanismes du parlementarisme classique sans pour autant permettre un meilleur équilibre des pouvoirs comme dans un régime présidentiel. Autrement formulé, il figerait le système jusqu'ici alternatif dans sa composante présidentielle.

Si la modernité consiste à se débarrasser des derniers oripeaux monarchiques (n'y aurait-il pas là une idée de revanche?)²¹, la réforme est *juridiquement* ratée. Paraphrasant Oscar Wilde, « rien n'est plus dangereux que d'être trop moderne; on risque de devenir soudain ultra démodé »²².

²¹ Telle semble être la position de la Commission des lois constitutionnelles chargée d'examiner le projet de loi sur le quinquennat; voir : Rapport de Gérard GOUZES, Assemblée nationale, n° 2463, spéc. p. 2. À noter que même les pères de la Révolution française ont dû composer avec les aristocrates pour jeter les bases de la République. Il leur a fallu du temps pour abolir la monarchie (le programme de la Révolution commençante fut de transformer l'absolutisme en régime constitutionnel) sans compter que le dernier roi de France fut détrôné au profit du premier roi des Français. La Commune de Paris (qui échoua) fut la seule à s'affirmer franchement *révolutionnaire*.

²² Oscar WILDE, *Phrases et Philosophies*.

En revanche, si la modernité relève de la conception *balzacienne* qui *laisse les nostalgies s'exprimer, mais ne s'enivre que du présent; absorbe son temps et l'invente*, la réforme reste à faire. À cet égard, n'est-ce pas l'irresponsabilité d'un président puissant qui porte la marque du système monarchique et dont il convient de se débarrasser²³? Dans cette perspective, ou bien il faut lier le droit de dissolution du président à l'obligation pour ce dernier de se mettre en cause devant le Parlement, ou alors il faut accroître les pouvoirs du Parlement (*dérationalisation*) et obliger ainsi les deux pouvoirs à coopérer (régime présidentiel), ce qui aurait pour conséquence de sup-

primer le poste de premier ministre (cet homme en trop), l'exécutif devenant ainsi monocéphale *de jure* et *de facto*, car il ne serait plus nécessaire d'en détacher un organe responsable devant le Parlement. Précisons-le bien, le régime à naître du quinquennat sec où il n'y aurait plus qu'un exécutif monocéphale *de facto* n'est pas encore un régime présidentiel. Il n'en constitue que la caricature aussi longtemps que le Parlement ne recouvre pas la plénitude de ses prérogatives législatives.

Pourrait-on s'attendre à pareils développements? Et si tant est que le modèle américain ne convienne pas à la France²⁴ (sans compter qu'il fut lourd d'ombrageux souvenirs historiques), n'est-ce pas le phénomène majoritaire source de l'actuelle bipolarisation de la classe politique qu'il convient de corriger?

²³ Cette problématique fut au centre de la campagne référendaire du Parti socialiste. Lionel Jospin a notamment déclaré (un peu sur le tard) que le quinquennat aurait pour objectif de *responsabiliser* le président de la République. Dans cet esprit, l'élection *sacre* de la V^e République deviendrait une élection *sanction*. Du point de vue de notre problématique, cet argument aurait donné au projet de réforme un semblant de cohérence. Mais on l'aura vite compris, il ne pouvait pas lui servir de prétexte *officiel* commun aux deux têtes de l'exécutif.

Par ailleurs, il nous semble que cet argument ne résiste pas longtemps à l'analyse. D'une part, la responsabilité politique de l'exécutif se joue dans un régime représentatif au sein du Parlement. Dans la logique du quinquennat sec où le président deviendrait un super premier ministre (un peu à l'*anglaise*), rendre celui-ci politiquement responsable reviendrait à permettre à l'Assemblée nationale de le mettre en cause. D'autre part, une élection n'est pas qu'une *sanction*; elle peut l'être parfois (réélection). En revanche, une élection est toujours (et doit le rester pour être démocratique) un *choix*.

²⁴ D'après les sociologues, la culture politique française ne serait pas portée vers les compromis, les contrepoids et les contre-pouvoirs. Organiser, comme aux États-Unis, un système de séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, serait, semble-t-il, préparer des conflits en chaîne et des blocages permanents. Pareil argument n'est pas impertinent. Déjà, tous les présidents américains ont eu des difficultés à faire ratifier certains traités internationaux. Avec la multiplication des traités tant internationaux que communautaires, instaurer en France un régime présidentiel à l'américaine tournerait au cauchemar. De même, compte tenu de l'inexistence de frontière nette entre les partis politiques américains dont la finalité reste essentiellement électorale, la Maison Blanche peut se heurter à une opposition venant du parti du président *mais* s'appuyer en revanche sur le soutien du parti adverse. Pareille situation serait, en France, ubuesque.

Autrement formulé, n'est-ce pas le deuxième tour des élections présidentielles qu'il faudrait supprimer?

Un tout autre scénario ne serait-il pas plus plausible? En effet, le compte rendu des débats parlementaires fait ressortir qu'une frange importante de la classe politique espère voir redessiné (peut-être pas aussi fidèlement) le schéma institutionnel de la IV^e République (qui fut un régime d'assemblée, donc une contrefaçon du parlementarisme classique). Devrait-on alors penser que l'actuelle réforme ne sera que le début d'un chantier constitutionnel plus vaste? Plusieurs ténors de la plate-forme de gauche, en tête desquels le Garde des sceaux, l'ont d'ores et déjà promis (à condition bien sûr que le prochain président soit des leurs) : « à chaque jour suffit sa joie! » Dès le soir de la victoire du « oui », le premier ministre a confirmé, sans aucune autre précision, cette éventualité. Et si c'est la droite dont la conviction est plus proche d'une « certaine idée de la France » qui gagne aux prochaines élections présidentielles, qu'advient-il?

Si tant est que ce retour au parlementarisme se précise, à quel modèle s'inspirera-t-il sachant qu'il existe de nombreuses variantes constitutionnelles? Pour peu que le modèle anglais constitue l'archétype du régime parlementaire bipartisan et le modèle allemand, celui du régime parlementaire quasi-bipartisan, le premier ministre britannique et le Chancelier allemand – bien qu'ils restent responsables en droit devant le Parlement et en fait devant leur parti –, ne sont-ils pas aussi tout-

puissants et pratiquement « indéboulonnables »? En effet, contrairement à une idée reçue, les rapports entre les pouvoirs publics ne se caractérisent guère dans ces régimes là par un équilibre fait de poids et de contrepoids (*checks and balances*), mais plutôt par la toute-puissance du cabinet²⁵. Le *leadership* gouvernemental et l'inconditionnalité de la majorité, fruits l'un et l'autre du système des partis, leur donnent *mutatis mutandis* une allure présidentialiste qu'il faudrait alors dénoncer avec la même vigueur.

Reste cependant que, contrairement au « présidentielisme larvé » des Anglo-saxons, le présidentielisme français est perçu d'une essence supérieure. Ceci résulte de l'origine élective, étrangère à toute intervention des chambres, du chef de l'État pour une durée supérieure à la législature, d'où son irresponsabilité à la française. L'on sait que l'introduction en 1962 de l'élection présidentielle au suffrage universel direct a neutralisé le poids du Parlement, jusque-là non négligeable, dans la désignation du chef de

²⁵ En Grande Bretagne, par exemple, le cabinet est entièrement indépendant du roi. Ce dernier est obligé de désigner le chef du parti majoritaire à la Chambre des communes. Tous les pouvoirs exécutifs sont entre les mains du premier ministre. De même, le Parlement est totalement subordonné au cabinet : les propositions de loi d'origine parlementaire sont rarissimes, la responsabilité du gouvernement devant le Parlement est restée lettre morte, l'arme de dissolution est utilisée dans un but électoraliste (et non plus dans la perspective classique d'un conflit entre les deux pouvoirs).

l'État. L'on sait également que les rédacteurs de la Constitution de 1958 avait souhaité un mandat allongé approchant, selon Michel Debré, « la vie moyenne des monarchies héréditaires »²⁶ (soit une douzaine d'années au moins *mais* sans possibilité de renouvellement) sous prétexte qu'une telle durée contribuerait à la sacralisation du *monarque républicain*. Le septennat évanouissant par conséquent une sorte de *transcendance* faisant office de substitut monarchique, le monarque républicain alliant deux fonctions : une fonction monarchique (incarner la Nation) et une fonction présidentielle (gouvernement de l'État). Ceci lui permet, semble-t-il, de dépasser les intérêts partisans pour prendre en charge l'intérêt de la Nation. Rappelons que la Monarchie capétienne fut fondée sur la même démarche : le roi était élu, ce qui lui permettait de concilier à la fois « *res publica* » et « loi divine ».

Si on veut aligner le régime français sur le modèle britannique ou allemand, c'est-à-dire faire de la V^e République un régime parlementaire équilibré, débarrassé de son essence monarchique, la simple réduction du mandat présidentiel est insignifiante. Il faudrait non seulement limiter les pouvoirs propres du président, en transférant au besoin entre les mains du premier ministre l'arme de dissolution de telle sorte que la fonction gouvernementale appartienne réellement à celui-ci, mais en tirer aussi les conséquences sur l'élection du président au suffrage

universel direct de telle façon que la direction jusqu'ici monarchique devienne une magistrature morale ou parlementaire. Mais est-ce raisonnable? Ne pourrait-on pas faire l'économie de ce chamboulement en se rappelant que l'existence d'un gouvernement appuyé par une majorité parlementaire constitue le *criterium* du régime parlementaire?

Une autre alternative est possible. Elle consisterait, selon Bastien François, à repenser le rôle présidentiel en retirant au chef de l'État ses compétences gouvernantes (pouvoirs partagés) et en le cantonnant à ses seules fonctions d'arbitrage²⁷. À notre avis, cette solution présente plusieurs avantages : elle fortifie l'ossature parlementaire de la V^e République sans devoir obliger la France à répudier son « exception constitutionnelle » pour se conformer au standard européen; elle fournit ensuite sa justification jusqu'ici manquante au principe de l'irresponsabilité du chef de l'État; elle résout enfin le problème de dyarchie posé par la cohabitation.

Pour l'heure, une chose est à craindre : le quinquennat sec censé résoudre la crise institutionnelle et politique (une longue période de cohabitation) causée par la « dissolution stratégique » de 1997 risque à son tour de déclencher des désordres dont il est encore difficile d'évaluer l'intensité. C'est pourquoi, compte tenu du contexte et du prétexte avancé, la réponse de l'analyste averti au dernier référendum du 24 septembre 2000 sur le « quinquennat sec » ne pouvait être

²⁶ Voir : Michel DEBRÉ, *Refaire la France*, Paris, 1945.

²⁷ B. FRANÇOIS, *op. cit.*, note 6, p. 31 et suiv.

que « oui, mais ». L'évidence du quinquennat semble acquise, d'où le « oui » à 73,21% des suffrages exprimés. Toutefois, nombreux sont les constitutionnaliste à contester la méthode utilisée qui consistait à attirer les électeurs par un « produit d'appel » pour leur vendre un régime présidentiel « clés en main »²⁸. Adopté sans réflexion sur le reste des institutions, le quinquennat se s'apparente à un remède délétère, car au lieu d'altérer la face cachée de la Constitution de 1958 (le présidentielisme), il la révélerait.

L'abstention massive des électeurs renforce ce sentiment de perplexité. Son fort taux (69,81%) – sans compter le nombre également record du vote blanc (16,09% des inscrits) – est sans précédent dans les annales des consultations référendaires jamais organisées en France. D'où la question relative à la légitimité de l'initiateur de la réforme²⁹, sinon à la crédibilité du nouveau texte adopté³⁰. Reste cependant que mis à part le flou politico-juridique qui entoure le

débat, une des raisons de cette faible mobilisation est aussi d'ordre conjoncturel. Étant donné qu'une large majorité de la classe politique s'est déclarée favorable au raccourcissement de la durée du mandat présidentiel, le quinquennat n'est-il pas, pour le français lambda, une réforme déjà acquise³¹? Surtout, compte tenu du fait que l'essentiel du pouvoir de décision s'est décentralisé dans d'autres forums (surtout européens), les électeurs craignent que les grands changements de société ne soient aujourd'hui sans grande conséquence sur leur quotidien (référendum sans enjeu). Ce qui pose par là même la question relative à l'avenir du référendum en tant que voie « normale » de dialogue entre le chef de l'État et les citoyens.

Sous peine de basculer dans le *juridisme*, ces arguments devraient nous conduire à relativiser nos propos. Et de se demander : avec la multiplication des ratifications d'actes communautaires (ou multilatéraux comme les Accords de l'OMC), les rapports entre l'exécutif et le Parlement ne risqueraient-ils pas de se réveiller un jour à l'avantage de celui-ci?

Qui plus est, le présent septennat apparaît, au demeurant, et ce toutes majorités confondues, moins *monarchique* que les précédents : Alain Juppé était le véritable *patron* de l'exécutif *chiracien* et Jacques Chirac semble *regarder* (du moins jusqu'à nouvel ordre) Lionel Jospin *gouverner*. Ceci ne serait-il pas un

²⁸ Voir, par exemple : Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Revue du Droit public* 2000.1005.

²⁹ Tirant profit du fait largement admis que le temps des référendums-plébiscites est révolu, le président en exercice semble avoir tranché la question en déclarant que « si les Français voteront oui, c'est très bien; s'ils voteront non, c'est aussi très bien! ». Après tout, le gouvernement est aussi co-responsable de ce résultat.

³⁰ À ce propos, ne faudrait-il pas prévoir à l'instar d'autres démocraties modernes (Grande-Bretagne, Canada, Écosse,...) des mécanismes institutionnels – en l'occurrence une condition de quorum – qui permettrait de résoudre le problème posé par une abstention massive enlevant toute signification au scrutin?

³¹ Ceci nous conduit à penser que l'exécutif aurait pu faire l'économie d'un référendum en s'en remettant au Congrès.

indice politique fiable permettant de supposer que le quinquennat sec pourrait ne pas être si novateur qu'il n'y paraît *a priori*? Dès lors que la stabilité gouvernementale (et peut-être pas la prépondérance du chef de l'État qui est théoriquement vraie mais pratiquement changeante) constitue la principale caractéristique de la V^e République par rapport à ses devancières ainsi que celle du régime parlementaire, le quinquennat sec ne ferait pas changer de République : ce serait juste une V^e République *bis*.

Quoique le décalage entre le prétexte avancé (modernité) et les arrière-pensées inavouées *car* inavouables (réélection d'un côté et ambition élyséenne de l'autre) soit important et l'enjeu présidentieliste *juridiquement* sérieux, la réforme n'est donc pas systématiquement dangereuse à condition de fournir le résultat escompté, à savoir la *fin de la cohabitation*. Mais le peuple français, qui en a été le promoteur, l'a-t-il entendu de cette oreille?

Toujours est-il que le passage du septennat au quinquennat sec apparaît, du point de vue de la « modernisation » des institutions, comme une « *réformette* ». D'autres modifications seraient peut-être nécessaires pour le laver de cette étiquette quelque peu péjorative. Car n'est-ce pas une question de choix de société qui est, en définitive, posée? Pour nombre de constitutionnalistes dont l'analyse porte essentiellement sur l'ingénierie juridique (organisation de la séparation des pouvoirs) plutôt que sur le mode de structuration du jeu politique (discipline partisane, structuration des clivages politi-

ques, définition du *leadership*, alliances électorales ...), le quinquennat sec place le régime français à la croisée des chemins : entrée dans le modèle présidentiel ou en tout cas dans un modèle différent de l'actuel.

À notre avis, ce glissement ne serait peut-être pas fatal si les grandes formations politiques acceptaient de « négliger » délibérément la course à l'Élysée en focalisant leur attention sur le poste de premier ministre. Bien entendu, la possibilité d'une telle *transaction politique* dépendra de l'opinion que l'on s'accorde sur le rôle à jouer par les partis politiques dans une démocratie avancée. Si l'on admet comme Bastien François que la V^e République serait bien plus un « régime des partis »³² que n'aurait pu l'être sa devancière, cette *démonarchisation* ne constitue pas un crime de *lèse-majesté*. Il est normal et heureux que les partis politiques plus structurés, plus disciplinés et plus policés qu'il y a quarante ans, puissent continuer à contrôler efficacement la compétition politique. Seul ce changement de *praxis* politique, à savoir la *démonarchisation*, éviterait d'avoir à poser la question fatidique, retardant par conséquent la mise à mort de la V^e République.

³² B. FRANÇOIS, *op. cit.*, note 6, p. 10.

