

Espoir n°171

Le quinquennat, par Edouard Balladur, ancien Premier ministre

Comme le révèle la publication, par ailleurs tellement riche et éclairante, des lettres et carnets de Georges Pompidou, ce dernier n'envisageait pas d'un œil favorable, au début de son mandat, une réforme constitutionnelle tendant à réduire de sept à cinq ans la durée des fonctions du Président de la République. Il craignait, notamment, que le quinquennat n'eût pour effet de conduire à un régime de type présidentiel, contraire aussi bien à la nature de la Vème République qu'à la tradition constitutionnelle française.

Pourtant, c'est bien Georges Pompidou qui, en 1973, chargea le gouvernement de Pierre Messmer de proposer au vote des assemblées une révision de l'article 6 de la Constitution fixant à cinq ans la durée du mandat du Chef de l'Etat élu au suffrage universel direct.

Contrairement aux rumeurs complaisamment répandues dans certains milieux, ce n'est pas en raison des alarmes qu'aurait fait naître dans son esprit la dégradation de son état de santé que Georges Pompidou s'est rallié au principe du quinquennat. Ce serait faire injure à la haute idée qu'il se faisait de sa fonction que de supposer que des préoccupations personnelles auraient pu influencer sur la décision finalement prise par lui de tenter de réviser la Constitution. La vérité est bien différente, et elle conserve toute sa portée.

On souligne régulièrement le caractère hybride des institutions de 1958, présidentielles à certains égards puisque les pouvoirs du chef de l'Etat y sont considérablement accrus par rapport à la pratique des Républiques précédentes, et parlementaires à d'autres, puisque le gouvernement demeure responsable devant le Parlement. C'est ce caractère hybride qui a conduit au maintien du septennat, conforme à la tradition d'un Président au-dessus des partis et peu mêlé à l'action gouvernementale.

Dès 1959, et sous l'action du général de Gaulle, la pratique a évolué, affirmant le rôle prééminent du Président au sein du pouvoir exécutif. Elle a conduit ce dernier à demander, à l'occasion de chaque élection législative, que la confiance des Français lui soit confirmée et qu'ils envoient à l'Assemblée une majorité soutenant son action, si bien que dans les faits le Président était à la fois l'arbitre et le chef suprême du pouvoir exécutif.

Encore fallait-il que sa légitimité fût à tout instant assurée et ne puisse être mise en doute par quiconque. A cela a correspondu la réforme de 1962 instituant l'élection du Président au suffrage universel, afin que fût bien souligné qu'il était l'élu du peuple tout entier et le seul à l'être ; auparavant l'organisation de plusieurs référendums destinés à lui assurer le soutien de la nation dans sa politique algérienne, puis à modifier les règles de l'élection présidentielle valait confirmation de la confiance maintenue du pays.

Dès lors une question s'est posée à plusieurs reprises au chef de l'Etat dont la politique était contestée par une partie de l'opinion et par l'opposition parlementaire : comment faire constater que le pays lui faisait toujours confiance ? L'élection présidentielle a été un moyen utilisé en 1965 mais dont l'usage ne pouvait guère être répété fréquemment ; les élections législatives en étaient un autre, qui donna en 1967 un résultat positif mais décevant et qui, en revanche, en 1968 confirma de façon éclatante la confiance du peuple dans le couple exécutif formé par le général de Gaulle et Georges Pompidou. Mais ce

moyen-là aussi ne pouvait être utilisé trop fréquemment. Que restait-il au Président pour inviter le peuple à lui confirmer sa confiance ? Le référendum ? Encore fallait-il trouver un sujet qui, comme la politique algérienne ou comme l'élection du Président au suffrage universel, suscite un intérêt profond dans l'opinion. Ce n'était pas toujours facile ; de Gaulle en subit l'épreuve en 1969 lorsque le référendum qu'il avait voulu sur la régionalisation fut rejeté et qu'à l'instant même il démissionna.

Georges Pompidou, qui lui succéda, disposait d'une majorité parlementaire considérable, mais lui aussi, au bout de quelques années, éprouva le besoin de faire confirmer par le peuple français la confiance qu'il lui avait donnée en l'élisant. Ce fut la raison majeure du référendum qu'il organisa en 1972 sur l'élargissement de l'Europe et l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Le résultat en fut largement positif, mais la participation à peine supérieure à 60 % déçut le Président. Il en conclut que pour la seconde fois il était démontré que le référendum n'était pas en toute circonstance apte à manifester la confiance du pays dans le chef de l'Etat, que le sujet en était difficile à trouver et le résultat incertain.

C'est ce demi-succès du référendum de 1972 qui a convaincu le Président Pompidou que, dans le fonctionnement si particulier de la Vème République, le mandat de sept ans était trop long pour permettre à son titulaire de ressourcer commodément sa légitimité auprès du suffrage universel dans la mesure où l'usage du référendum était aléatoire.

Dans le même temps, Georges Pompidou, qui gardait en mémoire l'étroitesse de la majorité parlementaire issue des élections législatives de 1967, inclinait à penser que les institutions gagneraient en solidité si le risque de ce que l'on n'appelait pas encore la « cohabitation » était sinon écarté du moins minimisé si les mandats présidentiel et législatif avaient la même durée.

Le quinquennat a-t-il fondamentalement modifié le fonctionnement de nos institutions ? A-t-il, comme on le prétend, rendu impossible toute cohabitation en instituant une concordance de dates entre l'élection présidentielle et les élections législatives qui la suivent ? Je ne le crois pas. Il peut arriver à un Président de la République de démissionner, cela s'est vu, il peut lui arriver de décéder, cela s'est vu aussi, si bien qu'une élection présidentielle peut être nécessaire au cours d'une législature parlementaire et que la concordance de dates invoquée n'est ni automatique ni durable. La vérité c'est que l'intervention des élections législatives à une date immédiatement postérieure à l'élection présidentielle n'est due qu'au hasard du calendrier et que cette concordance, comme il vient d'être dit, n'est pas une donnée permanente de notre vie publique. Quand elle se produit elle a toutes les chances d'assurer au Président qui vient d'être élu une majorité parlementaire. Quand, en revanche, cette concordance n'existe pas, soit que le mandat présidentiel prenne fin prématurément, soit que le Président éprouve la nécessité de dissoudre l'Assemblée, le jeu est plus ouvert.

Enfin, Georges Pompidou s'était convaincu que le quinquennat, loin de modifier l'équilibre des institutions, était de nature à le conforter. Comme tant d'autres, cette intuition était juste. Elle ne put, on le sait, être vérifiée en 1973, faute pour le Congrès de comporter la majorité des trois cinquièmes requise par les dispositions de l'article 89 de la Constitution. Mais elle le fut, le 2 octobre 2000, lorsque, dans les circonstances que l'on sait, fut révisé par référendum l'article 6 de la Constitution.

On a bien vu, depuis lors, que l'instauration du quinquennat n'a nullement altéré la nature, si originale, de la Vème République, qui reste un régime parlementaire. La meilleure preuve en est que, pour disposer de la plénitude des pouvoirs attachés à sa fonction, le Président de la République doit, non seulement remporter les deux tours de l'élection présidentielle, mais aussi les deux tours des élections législatives.

Surtout, la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008, qui a prévu que le Chef de l'Etat ne pouvait être élu plus de deux fois consécutivement, est venue consolider nos institutions en renforçant considérablement le rôle du Parlement.

Sans doute pourrait-on souhaiter que le régime entame une évolution plus nettement présidentieliste, ce qui impliquerait qu'il fût mis un terme à la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale et au droit de dissolution de celle-ci par le Président de la République. Mais le simple fait qu'on puisse le souhaiter montre que tel n'est pas le cas actuellement et que la durée du mandat ne change rien, ou très peu, à l'affaire.

Ce ne serait d'ailleurs pas solliciter à l'excès la pensée du général de Gaulle, telle qu'exprimée dans le discours de Bayeux, que d'avancer qu'un régime plus présidentiel n'était pas étranger aux desseins du fondateur de la Vème République.

Quoi qu'il en soit, force est de constater que le quinquennat n'a pas fondamentalement modifié le fonctionnement de nos institutions. Bien au contraire, il a permis de le conforter tout en le rendant sans conteste plus démocratique. En ce sens, Georges Pompidou avait, une fois de plus, éclairé l'avenir.