UNIVERSITÉ DE LORRAINE

AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact : ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr

LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4
Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10
http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php
http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm

ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES,
POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET DE GESTION

Thèse

Présentée et soutenue publiquement pour l'obtention du titre de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE LORRAINE

Mention : « Droit public »

PAR
Daniel STRICHER

LA DURÉE DES MANDATS POLITIQUES
APPROCHE INSTITUTIONNELLE ET COMPARATIVE

SOUTENUE LE
3 décembre 2015

Membres du jury :

Rapporteurs :
Monsieur **Julien BOUDON**, Professeur, Université de Reims Champagne-Ardenne, Reims.
Madame **Elsa FOREY**, Professeure, Université de Franche-Comté, Besançon.
Examinateur :
Monsieur **Étienne CRIQUI**, Professeur, Université de Lorraine, Nancy.
Monsieur **Stéphane PIÉRRÉ-CAPS**, Professeur, **I**nstitut de **R**echerche sur l'**É**volution de la **N**ation et de l'**É**tat, Université de Lorraine, Nancy, directeur de thèse.

EA 7303, Institut de Recherche sur l'Évolution de la Nation Et de l'État – IRÉNEÉ –
Faculté de droit – 13, place Carnot – CO 70026 – 54 035 Nancy Cedex

ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES JURIDIQUES,
POLITIQUES, ÉCONOMIQUES ET DE GESTION

Thèse

Présentée et soutenue publiquement pour l'obtention du titre de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE LORRAINE

Mention : « Droit public »

PAR
Daniel STRICHER

LA DURÉE DES MANDATS POLITIQUES
APPROCHE INSTITUTIONNELLE ET COMPARATIVE

SOUTENUE LE
3 décembre 2015

Membres du jury :

Rapporteurs :
Monsieur **Julien BOUDON**, Professeur, Université de Reims Champagne-Ardenne, Reims.
Madame **Elsa FOREY**, Professeure, Université de Franche-Comté, Besançon.
Examinateur :
Monsieur **Étienne CRIQUI**, Professeur, Université de Lorraine, Nancy.
Monsieur **Stéphane PIÉRRÉ-CAPS**, Professeur, **I**nstitut de **R**echerche sur l'**É**volution de la **N**ation et de l'**É**tat, Université de Lorraine, Nancy, directeur de thèse.

EA 7303, Institut de Recherche sur l'Évolution de la Nation Et de l'État – IRÉNEÉ –
Faculté de droit – 13, place Carnot – CO 70026 – 54 035 Nancy Cedex

La durée des mandats politiques.
Analyse institutionnelle et comparative.

SOMMAIRE

1ère partie : La vie du mandat politique.

Chapitre I : La naissance du mandat politique. La fixation de la durée des mandats politiques.

Section I : La durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes internes.
Section II : L'internationalisation de la problématique de la durée des mandats.

Chapitre II : Dynamiques des durées des mandats politiques.

Section I : Analyse des situations en France et hors de France.
Section II : Synthèse et essai de théorisation de la problématique de la durée des mandats politiques.

2ème partie : L'extinction du mandat politique.

Chapitre I : Le traitement de l'échéance normale du mandat politique.

Section I : La problématique du renouvellement de mandat.
Section II : La prorogation exceptionnelle du mandat.
Section III : La place de l'ancien mandataire.

Chapitre II : Le traitement des aléas politiques et humains.

Section I : Les aléas politiques
Section II : Les aléas humains

Introduction

1 - Lorsque, dans des circonstances de temps et de lieu, État de droit et Démocratie font alliance pour donner naissance à un régime politique inspiré de la Démocratie libérale, commence une alchimie particulière à la gouvernance des peuples. Tant d'éléments, aussi indispensables qu'improbables, doivent être réunis. Tant de mécanismes nés de la spontanéité d'acteurs épars doivent se coordonner pour donner lieu au miracle de l'émergence de la vie sociétale policée, toujours incertaine, sans cesse susceptible d'être remise en cause. Il ne suffit pas, en effet, que les lois, et en tout premier lieu, la Constitution, Loi Suprême, édictent les règles par lesquelles les institutions qu'elles créent trouvent leur consistance et leurs rôles juridiques et politiques. Il ne suffit pas que les mécanismes soient prévus pour que, spontanément, ils prennent vie. Il faut aussi qu'une dynamique collective, partagée par l'ensemble des individus formant la communauté, insuffle vie et mouvement à ce qui ne resterait, sans cela, que mécanisme inerte.

La Démocratie entre alchimie, conscience et évolution.

2 - Improbables dans leurs existences individuelles et intrinsèques, plus encore incertains dans leur réunion, tous ces éléments font néanmoins système pour le bien de tous et de chacun. Bien sûr, rien n'est jamais totalement parfait et les démocraties les plus aguerries connaissent de temps à autres des dysfonctionnements, parfois inquiétants, qui rappellent que, en démocratie, rien n'est jamais définitivement acquis. Ici, ce sera le mode d'élection qui ne donne pas la victoire au plus grand nombre, là, ce sera le populisme et l'expression inquiétante des extrémismes que la fonction intégrative de la démocratie n'arrive pas à juguler.

3 - Et pourtant, nonobstant les soubresauts et les retours en arrière, la démocratie gagne, malgré tout, du terrain. Elle gagne quantitativement en ralliant à son principe un nombre de plus en plus important de peuples et de contrées. Elle gagne qualitativement en perfectionnant les mécanismes qui concourent à son expression régulière.[1]

4 - L'aventure improbable et l'Histoire multi séculaire commencent en Grèce, à Athènes, lorsque CLISTHÈNE[2] met fin à une période de tyrannie puis de troubles et d'hégémonie aristocratique en établissant les principes constitutifs d'une réforme démocratique, principes approuvés par *l'éckklésia*. Nous sommes en 508 avant Jésus-Christ., et pour la première fois, le Peuple fait son entrée dans l'histoire politique. En -457, PÉRICLES améliore le système en instituant une indemnité au bénéfice des citoyens pour la prise en charge de la plupart des tâches publiques. La Démocratie est née. PLATON et ARISTOTE seront les penseurs les plus influents de cette période bien qu'ils ne soient, ni l'un, ni l'autre, des chantres de la démocratie.

5 - Bénéficiant d'une aura beaucoup moins importante qu'Athènes, Rome apporte cependant à l'humanité l'idée de République, un ensemble d'institutions équilibrées qui dénie le concept de démocratie directe et dont l'existence est assise sur le droit et le respect de la liberté individuelle. CICÉRON (106 - 43 av Jésus-Christ) apportera son génie multiforme à la République et au monde en tendant la main, à travers les siècles, aux penseurs de l'époque moderne qui engendreront l'humanisme.

6 - Athènes et Rome auront été les matrices de conceptions politiques qui ont maintenant 2500 ans d'âge.

7 - Depuis, la Constitution prévoit, selon des modalités et un souci de précision divers, les organes de l'État et de ses démembrements institutionnels, leurs fonctions, leur mode de désignation et l'organisation de leurs relations. Selon les préceptes de LOCKE et MONTESQUIEU, les fonctions exécutives, législatives et juridictionnelles sont réparties entre des organes spécifiques dont les relations sont précisément organisées afin que, « *par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir.* »[3] Alors, la démocratie contemporaine aura pris son élan.

---

[1] **Georges BURDEAU**: *Traité de science politique*. LGDJ 3ème édition 1980 tome 1, volume 1, paragraphe 10 : *L'irrationalité du pouvoir politique*. Paragraphe 105 : *Un univers magique.*

[2] **CLISTHÈNE**, dans la deuxième moitié du Sixième Siècle avant Jésus-Christ, démocratisa les institutions d'Athènes notamment en mettant en place de nouvelles divisions territoriales.

[3] **MONTESQUIEU** : *De l'Esprit des lois,* 1ère partie, Livre XI, Chapitre IV. Edition Gallimard, collection Folio Essais. 2010, page 326.

8 - Parce qu'en démocratie, il est question de la participation du plus grand nombre aux décisions concernant le gouvernement de la cité, les citoyens trouvent, dans la Constitution, les grands principes qui définissent leurs interventions plus ou moins régulières et programmées.

9 - Mais la démocratie moderne, souvent organisée au sein de grands ensembles démographiques, ne peut se satisfaire de la participation individuelle des citoyens. Les partis politiques sont là pour se partager la représentation organisée de la population selon les grandes familles philosophiques qui structurent les opinions politiques principales. Ils encadrent les masses, organisent le débat démocratique, présentent des candidats aux élections, candidats chargés de défendre leurs options politiques. Les citoyens expriment des choix politiques en élisant les candidats qui portent ces choix et à qui ils confient des mandats de représentation et de décision concernant la gestion de la chose publique : les mandats politiques. Ainsi, la notion de mandat politique prend sa place dans l'organisation politique de la cité en se situant, historiquement et conceptuellement, à la confluence de **cinq concepts fondateurs** du vivre ensemble politique contemporain : la **Démocratie**, la **Citoyenneté**, la **République**, la **Souveraineté** et la **Représentation**.

Les cinq concepts fondateurs.

10 - Ainsi, dans la longue histoire de l'organisation politique des peuples qui ont considéré, à tel ou tel moment de leur développement social, que la prise en compte de l'avis du plus grand nombre constituait une garantie pour la quiétude de leur vivre ensemble, ces cinq concepts de philosophie juridique détiennent, individuellement et dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux, une importance particulière par rapport à la notion de mandat politique et à la plus ou moins grande durée de celui-ci.

11 - La Démocratie vient en premier lieu dans la logique et dans le temps. C'est elle qui impose l'idée fondamentale que l'avis des membres de la communauté doit être pris en compte dans les décisions concernant la cité et pour le choix des individus à qui, pour un temps, seront dévolus certains pouvoirs.

12 - La Démocratie est un système politique selon lequel la souveraineté appartient au Peuple, c'est-à-dire à l'ensemble des citoyens, et selon une deuxième définition, un régime politique dans lequel le pouvoir est exercé par l'ensemble des citoyens.

13 - Le terme français trouve ses racines dans les mots grecs « *démos* », le peuple et « *kratos* », puissance, autorité. Il semble avoir été utilisé pour la première fois, dans l'univers linguistique français, par ORESME[4] dans la deuxième moitié du XIVème siècle.

14 - On parle de démocratie autoritaire, directe, libérale, parlementaire ou représentative.

15 - Le dictionnaire de l'Académie, dans sa neuvième édition propose : « *Système d'organisation politique dans lequel la souveraineté et les décisions qui en découlent sont exercées, théoriquement ou réellement, directement ou indirectement, par le Peuple, c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens.* »[5] Ainsi, la démocratie place l'origine du pouvoir dans la volonté des citoyens et soumet son exercice à leur vote majoritaire.

16 - On admet communément que la Grèce antique fut le berceau de la Démocratie. Cependant, quel rapport y a t-il entre la Démocratie grecque du Vème siècle avant notre ère et la pratique contemporaine ? À la démocratie directe, qui concernait, en fait, une minorité d'hommes dans des cités démographiquement restreintes, a succédé la démocratie représentative au sein de nations comptant plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines de millions de citoyens. À la participation immédiate de citoyens sans qualification particulière a succédé la représentation assurée par une *classe politique* qui tend de plus en plus à s'autonomiser par rapport à la *société civile*. La sphère politique professionnalisée a pris la place d'une assemblée, l'*ecclésia,* qui regroupait l'ensemble des citoyens. Les Anciens pratiquaient la démocratie individuellement, prenant en compte l'aura personnelle de chacun des protagonistes connus de tous. Aujourd'hui, les partis politiques développent une logistique et des moyens de communication très importants pour faire connaître programmes et candidats dans des campagnes de marketing politique n'ayant rien à envier à la promotion d'articles de consommation. On relèvera, au passage, la contradiction du processus de développement de l'idéal démocratique : plus l'individualisme s'épanouit dans la civilisation, plus les structures politiques secondaires, parmi lesquelles les partis politiques, affirment leur importance dans le jeu des mécanismes démocratiques.

[4] **ORESME Nicole**, né au début du XIVème siècle, mort en 1382, prélat et érudit français, il est l'un des premiers à avoir rédigé des traités scientifiques et philosophiques en français.
[5] Consultable sur le site www.cnrtl.fr, du Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales.

17 - Alors, bien sûr, les élites politiques mesurent la lassitude du citoyen face au spectacle politique dont l'agitation parfois très superficielle semble éloignée des préoccupations quotidiennes de la population[6]. On parle de crise de la représentation. Ainsi est venue la mode de la démocratie dite participative…Fallait-il oublier que la notion de participation est inscrite dans l'idée même de démocratie dans laquelle la souveraineté appartient au Peuple ? Il ne peut y avoir de démocratie sans participation des citoyens, ne serait-ce que par l'acte d'élection, procédure civique élémentaire mais essentielle.

18 - Sans doute, la complexité croissante des affaires publiques commande-t-elle un investissement personnel et intellectuel plus lourd aujourd'hui que naguère, mais l'avenir de la démocratie est-il à rechercher dans la mise à l'écart du peuple au moment précisément où l'individualisme, le relâchement du lien social met en péril l'existence même de la société ?

19 - Lorsque Daniel GAXIE présente la démocratie[7], il met l'accent tout à la fois sur le continuum qu'a connu le développement de l'idéal démocratique et sur les fractures que le concept a dû subir lors d'une histoire bimillénaire. En s'appliquant d'abord à de petites cités dans lesquelles, d'ailleurs, la participation démocratique était réservée à une élite politique masculine, la démocratie pouvait se limiter à des procédures relativement simples et la démocratie directe constituer le cadre adéquat de l'organisation politique. Appliquée à des entités politiques de plusieurs dizaines de millions d'individus formant des sociétés complexes dans lesquelles la spécialisation du travail social est de plus en plus marquée, la démocratie ne fait pas que changer de dimension, elle doit renouveler l'ensemble de son corpus de principes d'organisation et de méthodes d'expression.

20 - La Citoyenneté vient ensuite qui confère aux individus membres de la communauté la qualité nécessaire à la participation pour la prise collective de décisions qui engagent le destin commun. L'individu n'est plus sujet d'un système dans lequel sa seule fonction est d'obéir. Il est membre d'un collectif qui se prend en charge en tant que corps et son avis est requis d'une manière plus ou moins régulière.

21 - L'analyse lexicologique invite à passer du concept de *citoyenneté* à celui de *citoyen* puis à celui de *cité*, nous faisant ainsi remonter le temps et l'histoire.

---

[6] Des enquêtes d'opinions font régulièrement état de la perte de confiance du citoyen par rapport à la classe politique. Parmi les plus récentes, on peut citer celles ayant fait l'objet de compte-rendu dans la presse nationale. Lire à ce propos les articles de **Gérard COURTOIS**, *Les Français estiment que l'éthique recule en politique* dans *Le Monde .fr* du 1er février 2012 ou *La défiance vis-à-vis du système politique atteint sa cote d'alerte*, dans Le Monde du 7 février 2014.

[7] Encyclopédia Universalis électronique, édition 2014, Article « Démocratie ».

La citoyenneté.

22 - C'est seulement en 1783, sous la plume de BEAUMARCHAIS, dans le Courrier de l'Europe, qu'apparaît le mot de citoyenneté. La sobre définition que donne le Trésor[8] – *La citoyenneté : qualité de citoyen* – amène à passer rapidement à la notion de citoyen pour laquelle les dictionnaires se révèlent plus prolixes.

Le citoyen.

23 - Le Trésor nous propose une première entrée faisant référence à l'Antiquité puis une deuxième plus contemporaine : « *Celui qui jouissait du droit de cité (par opposition aux simples habitants, esclaves, sujets, étrangers) et participait au gouvernement de la cité.* », « *Membre d'un État considéré du point de vue de ses droits politiques (par opposition à certains condamnés, aux interdits, aux étrangers.) et de ses devoirs envers son pays.* » Dans l'Antiquité, le citoyen était celui qui, jouissant du droit de cité, prenait part à la vie politique et religieuse de la cité. Le Trésor cite FUSTEL de COULANGES pour qui « *on reconnaissait le citoyen à ce qu'il avait pris part au culte de la cité et c'était de cette participation que lui venaient tous ses droits civils et politiques. Renonçait-on au culte, on renonçait aux droits.* »[9] Dans une acception contemporaine, le citoyen est le « *membre d'un État et qui, de ce fait, jouit des droits civils et politiques garantis par cet État.* » Dans ces deux définitions, l'accent est mis sur les droits que confère la qualité de citoyen. Mais cette qualité prescrit également des devoirs et le Trésor explicite ainsi la définition précédemment proposée par le Larousse. Le citoyen est alors « *celui qui respecte les libertés démocratiques », « celui qui a rendu de hauts services à l'État* », ou « *celui qui, au service de l'Etat, poursuit le bien de tous avant le sien propre.* » Dans cet ordre d'idées, le Trésor cite MICHELET : « *Un grand citoyen Carnot, celui qui organisa la victoire, qui devina Hoche et Bonaparte, qui sauva la France malgré la Terreur, fut le véritable fondateur de l'école polytechnique.* »[10]

24 - Le passage du concept de *citoyenneté* à celui de *citoyen* nous aura fait remonter l'Histoire de plusieurs siècles puisque, sous la forme *citeain* pour habitant d'une ville, le vocable apparaît dès le XIIème siècle alors que vers 1160 apparaît le même terme avec pour définition : « *homme qui jouit du droit de cité dans une ville.* »

25 - Cette remontée dans le temps n'est cependant pas terminée.

---

[8] Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales. CNRS ATILF Université de Lorraine. www.cnrtl.fr Créé en 2005 par le CNRS, le CNRTL fédère au sein d'un portail unique, un ensemble de ressources linguistiques informatisées et d'outils de traitement de la langue. Le CNRTL intègre le recensement, la documentation (métadonnées), la normalisation, l'archivage, l'enrichissement et la diffusion des ressources.
La pérennité du service et des données est garantie par l'adossement à l'UMR ATILF (CNRS – Université de Lorraine), le soutien du CNRS ainsi que l'intégration dans le projet d'infrastructure européenne CLARIN.

[9] **FUSTEL de COULANGE Numa Denis** : *La cité antique.* 1864, cité dans le Trésor.

[10] **MICHELET Jules** : *Le Peuple,* 1846, cité dans le Trésor.

La cité.

26 - Pour le terme « *cité* », le Larousse propose : « *Dans l'Antiquité et au Moyen-âge, communauté politique dont les membres se gouvernaient eux-mêmes.* » Et complémentairement, « *droit de cité, droit d'être admis au nombre des citoyens, avec les prérogatives qui y étaient attachées.* » Le Trésor reprend l'idée de communauté politique indépendante. Dans l'Antiquité et au Moyen-âge, « *groupe d'hommes libres constituant une société politique indépendante, ayant son gouvernement, ses lois, sa religion et ses mœurs propres.* » Pour droit de cité, le Trésor donne *« jouissance de tous les droits de citoyen, de membres d'une cité, avec les privilèges qui en découlent.* » et de citer Benjamin CONSTANT : « *Dans les républiques de l'Antiquité, la petitesse du territoire faisait que chaque citoyen avait politiquement une grande importance personnelle. L'exercice des droits de cité est l'occupation, pour ainsi dire, l'amusement de tous. Le Peuple entier concourait à la confection des lois, prononçait les jugements, décidait de la guerre et de la paix.* »[11] Le terme *cité* apparaît autour de l'an 1000 sous la forme *ciutat* –ville- avec pour origine latine *civitatem* et *civitas.*[12]

27 - Cité, citoyen, citoyenneté, les trois termes renvoient finalement à un continuum étymologique qui, de l'histoire de l'Antiquité jusqu'à la période contemporaine, exprime une certaine continuité des concepts politiques. Cependant, cette permanence des termes ne doit pas cacher une évolution certaine des idées qu'ils recouvrent, différentes selon les époques et les univers politiques. Le citoyen grec antique n'est pas celui de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et moins encore celui du XXIème siècle.

28 - L'approche lexicologique aura permis, de la citoyenneté à la cité, de remonter le fil d'Ariane des concepts découlant les uns des autres à travers huit siècles d'évolution linguistique. Une autre approche, historique et sociologique celle-là, permettra la découverte d'une autre évolution conceptuelle, celle qui, de la cité-État au citoyen individu en passant par la citoyenneté humaniste traverse les siècles, les millénaires et bouleverse les concepts philosophiques sous tendant la vie sociale et politique.

---

[11] **CONSTANT Benjamin** : *De l'esprit de conquête.* 1813, cité dans le Trésor.

[12] D'où viennent le mot espagnol *ciudad* et le nom de la ville française de **La Ciotat** dans le département des Bouches-du-Rhône.

La cité, modèle d'organisation politique, de l'Antiquité au Moyen-âge.

29 - Bien que le terme de cité soit d'origine latine, la réalité du concept est essentiellement grecque. Apparue au VIIIème siècle avant Jésus-Christ, à la faveur d'une révolution démographique et économique, la cité grecque, ensemble formé d'une ville, et de son arrière pays agricole, pastoral et parfois de son port, désigne une « *communauté indépendante, dotée d'un territoire politique où, pour la première fois, des paysans sont reconnus comme citoyens à part entière.* »

30 - Dans la Grèce Antique, la cité est d'abord conçue et comprise comme un être collectif au sein duquel l'emprise exercée sur les membres de la communauté est telle que le Grec se définit avant tout comme un citoyen. Dans *La République*, PLATON exprime l'idée que la cité juste engendre l'homme juste. Pour ARISTOTE, c'est l'appartenance à la cité qui différencie l'homme et l'animal, l'homme est un animal politique.

31 - À Athènes, la Démocratie, c'est l'égalité des citoyens devant la loi et la liberté. Mais il s'agit d'une liberté essentiellement collective. En cela, il existe une certaine ressemblance entre la démocratie antique et le percept de Jean-Jacques ROUSSEAU, une certaine négation de l'individu qui doit trouver son accomplissement dans la collectivité que constitue la cité dans laquelle la loi, à l'élaboration de laquelle chaque citoyen participe, est plus que souveraine, elle EST LE Souverain.

32 - À Rome, la pensée politique est beaucoup plus tardive et l'approche philosophique et conceptuelle moins aboutie. Cependant, une des originalités de l'organisation politique romaine réside dans l'aspect juridique des concepts régissant la vie politique ainsi, *imperium*, *auctoritas*, *populus*, *res publica*.

La citoyenneté, droits et devoirs de l'individu.

33 - C'est à l'occasion des révolutions des XVIIème et XVIIIème siècles que la notion de citoyenneté va prendre son acception contemporaine. La notion de citoyenneté est en effet une construction historique qui prend ses racines dans les expériences politiques anglo-saxonne, d'une part, et française, d'autre part. Cette dichotomie va être la base de deux traditions politiques, l'une libérale, l'autre démocratique, toutes deux cependant se rapprochant en posant le principe essentiel de la vocation universelle du concept de citoyenneté contemporaine ce qui le distingue des expériences antiques.

34 - Trois caractéristiques majeures s'attachent au concept de citoyenneté. La citoyenneté est d'abord la source des droits et des devoirs les plus fondamentaux de ceux à qui elle est reconnue. Le citoyen dispose ensuite du droit de participer aux choix publics et du droit d'être candidat aux fonctions publiques. Titulaire de droits, le citoyen est enfin tenu de respecter certaines obligations : le respect des lois, la participation aux charges publiques et la défense de la société en sont les principales.

35 - Cet ensemble de droits et d'obligations qui se veut équilibré pour le bénéfice de tous confère à la notion de citoyenneté la qualité de principe de la légitimité politique. L'abolition des ordres sociaux, fondements politiques de la France d'Ancien Régime, le rejet de la question religieuse dans la sphère privée, la recherche d'une égalité essentielle font du concept de citoyenneté une qualité qui relève de la quintessence et du citoyen, une quasi abstraction. Complémentairement, la citoyenneté devient la source du lien social. Dans la société nouvelle, le lien social ne peut plus être dynastique –toutes les conditions sociales, sources de privilèges sont abolies- il ne peut plus être religieux – la société ne reconnaît plus aucun culte – le lien social est essentiellement politique, chacun, en application du principe d'égalité, participant à la vie publique.

Le citoyen, archétype de l'individu politique contemporain.

36 - Le rejet de ses particularismes sociaux et religieux fait du citoyen l'égal de ses pairs et son universalisme dans la société politique. Désincarné, défait de ses caractéristiques spécifiques dues à ses origines sociales ou religieuses, le citoyen est détenteur d'une part de la souveraineté.

37 - Le mythe de l'égalité abstraite ne résiste cependant pas à l'évolution sociétale que l'on peut caractériser par deux traits importants. La postérité de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 24 août 1789 se caractérise par la revendication et l'épanouissement de droits politiques, économiques et sociaux de plus en plus individuels, de plus en plus concrets, venant ainsi miner la légitimité de l'idée d'égalité abstraite révolutionnaire.

38 - De manière plus immédiatement contemporaine, la réalité économique et sociale et son cortège de difficultés ressenties d'abord en termes d'égalité entre individus emportent un lent et inexorable déclin des valeurs collectives au profit du culte de l'individualisme et de la réussite personnelle. Qualité requise des individus pour le bon fonctionnement de la démocratie, la citoyenneté suit la même destinée. Toujours présente après 25 siècles d'histoire, elle n'est plus la même, tout simplement parce qu'il ne peut en être ainsi. Dominique SCHNAPPER dit de la citoyenneté qu'elle est une construction historique

qui, dans sa conception moderne et contemporaine, se développe selon deux perspectives sociétales différentes. En Angleterre, l'accent est mis sur la sécurité des individus et la liberté de pensée sur laquelle viendra se greffer l'extension des droits politiques. En France, c'est l'exercice de la souveraineté qui sera au principe du développement de l'idée de citoyenneté. La liberté cèdera le pas à la démocratie. Dans les deux cas cependant, la citoyenneté est à la fois le principe de la légitimité politique en même temps que la source du lien social fondamental. Ayant trouvé son épanouissement dans le cadre de l'État-Nation, la citoyenneté peine à maintenir sa légitimité en tant que concept fondateur du vivre ensemble contemporain confronté qu'elle est à l'avènement d'ensembles politiques supra nationaux dont l'Europe est l'archétype. Par ailleurs, les sociétés sont de plus en plus ouvertes à des cultures différentes dont le brassage permanent est un défi à leur propre identité. Enfin, la dimension économique et sociale des revendications des acteurs sociaux constitue également une épreuve pour le concept de citoyenneté que, pourtant, rien ne peut remplacer dans sa vérité transcendante.[13]

39 - La République est le troisième concept fondateur. Elle impose l'idée que la gestion de certaines affaires, parce qu'elles concernent l'ensemble de la communauté et le destin commun de ses membres, doit être partagée, la *res publica.*

40 - Le mot *République* a connu une bien curieuse destinée. Alors que son origine latine est connue de tous – *res publica* –, le concept qu'il recouvre a voyagé dans l'espace et dans le temps en épousant, comme il est finalement logique, l'histoire des idées en général et des idées politiques en particulier.

---

[13] **Dominique SCHNAPPER** : « *La société fondée sur la légitimité, les valeurs et les institutions de la citoyenneté est une forme d'organisation aussi improbable que fragile. […] C'est une société fragile, où les liens qui unissent les hommes sont d'abord juridiques et politiques. C'est aussi une société fragile parce qu'elle est fondée sur un principe de renversement du monde social. Elle affirme en effet, contre toute l'expérience sociale concrète, l'égalité civile, juridique et politique d'individus divers et inégaux par leurs origines et leurs capacités. Elle suscite inévitablement des critiques parfaitement justifiées, lorsque la réalité sociale quotidienne est comparée aux valeurs dont les gouvernants et les citoyens se réclament. L'ouverture des sociétés nationales et la prééminence de la vie économique aujourd'hui forment autant de défis pour que se poursuive l'histoire de la seule idée dont nous disposions pour organiser la vie des hommes en société de manière humaine.* » Encyclopédia Universalis Edition électronique 2014. Article Citoyenneté.

41 - S'il convient, bien évidemment, de faire référence aux œuvres de PLATON ou de CICÉRON et de noter, dans le même élan, que le concept de République fait référence à l'organisation politique des cités grecques et de Rome dans l'Antiquité, force est de constater la dépréciation du concept à la chute des expériences antiques même si l'organisation politique de certaines cités du Moyen-âge en Italie et aux Pays-Bas[14] notamment maintient en vie l'idée de République dans le champ politique.

42 - De ce relatif effacement attestent des utilisations du vocable *république* dans des acceptions beaucoup moins précises, la République étant utilisée dans le sens d'État sans considération de la forme de gouvernement en 1520. En 1549, DU BELLAY parle de la République comme d'un État qui n'est pas une monarchie héréditaire ce qui est, pour le moins, flou.

43 - On quitte le domaine politique pour les cercles littéraires dans lesquels *la République* désigne un ensemble de personnes ayant entre elles quelque chose en commun. On parle dans ce cas de république des lettres en 1648.[15] La république est alors une association de gens formant une communauté fraternelle dont la proximité amicale est due à un intérêt commun pour un mouvement culturel ou au partage d'une condition sociale particulière et bien identifiée. TAINE parle en 1865 « *des soldats formant une république de brigands »* et SARTRE, en 1947 d' *« une étrange république de locataires.* »

44 - Mais, si toutes ces différentes significations semblent nous éloigner de la chose publique et du gouvernement de la cité, il n'en reste pas moins vrai qu'une certaine continuité étymologique relie l'Antiquité à la période contemporaine et notamment à la période révolutionnaire pendant laquelle la signification politologique du concept de *République* va, semble t-il, définitivement se fixer.

45 - Ainsi, le dictionnaire du moyen Français –DMF- nous révèle t-il l'existence du terme de *Republique* – sans accent sur le « e »- en 1410 sous la plume de Jean Le MEINGRE, dit BOUCICAUT. Si la forme est archaïque, le concept est étrangement moderne puisque le DMF propose cette définition : « *Gouvernement où le peuple exerce la souveraineté soit directement soit par des représentants qu'il élit et où le pouvoir n'est ni héréditaire ni permanent.* » Et de citer les mémoires de BOUCICAUT : « *Vivez en republique comme nous et soyons tous unis comme frères.* » Une édition de ce texte datant de 1620 livre la définition suivante : « *État dont la forme de gouvernement est fondée sur la souveraineté d'un peuple de citoyens.* »

---

[14] On connaît également la République messine. (1234 – 1552)

[15] **Marc FUMAROLI** : *La République des Lettres.* Col. Bibliothèque des histoires. Editions Gallimard. 2015.

46 - De 1410 au 21 septembre 1792, date de la proclamation de la Ière République en France et qui fut l'occasion de fixer définitivement le concept de République dans le domaine juridique et politique, quasiment quatre siècles de stabilité lexicale se seront écoulés que la mémoire collective a quelque peine à reconnaître.

47 - Dans le langage immédiatement contemporain, la *République* est une « *organisation politique d'un État où le pouvoir est non héréditaire, partagé et exercé par des représentants (généralement élus) d'une partie de la population.* »[16] Un autre dictionnaire propose : « *Forme d'un Etat dont le chef porte la nomination de président et est élu pour un temps déterminé*[17] *soit directement par le peuple, soit par ses représentants.* »[18].

48 - Dans une approche plus concrète et historique, la République est « *l'organisation politique de la société française instaurée par la Révolution, en remplacement de la monarchie.* » Les vicissitudes de notre histoire tourmentée nous font parler de la Ière République – de septembre 1792 à mai 1804 -, de la IIème République – de février 1848 à décembre 1852 -, de la IIIème République – de septembre 1870 à juillet 1940 -, de la IVème République – de juin 1944 à octobre 1958 -, et de la Vème République –à compter d'octobre 1958. Le vocable de *république* est devenu aussi courant qu'il est utile d'en caractériser certaines formes. On parle de république bourgeoise, conservatrice, démocratique, parlementaire, représentative ; on dit qu'elle est grande ou petite, vieille, ancienne ou vraie ; on distingue la république des notables, des professeurs ou des Jules, la république des copains et des coquins, des francs-maçons ou la république juive…

49 - Si la Grèce Antique et ses écoles philosophiques doivent, sans conteste être tenues pour les inventeurs de la *Démocratie*, il ne fait également pas de doute que Rome a inventé et pratiqué, avec un certain bonheur, le concept de *République*. Elle l'a fait grâce à l'apport de CICÉRON à la fois théoricien du pouvoir politique et homme d'État qui sut combiner expérience de pouvoir et maîtrise conceptuelle.

50 - Contrairement à la Grèce et à Athènes, berceau de la démocratie mais d'une démocratie directe en décalage par rapport aux exigences de notre temps, la République romaine combine les pouvoirs d'institutions représentatives en recherchant l'équilibre des pouvoirs par le contrôle mutuel des institutions. Ce faisant, l'idéal démocratique s'éloigne mais l'efficience dans l'équilibre des pouvoirs est plus aboutie ce qui permettra à la

[16] Une des définitions proposées par le Trésor.
[17] Souligné par nous.
[18] Grand Larousse de la langue française en 7 volumes. 1980.

République romaine de se maintenir durant cinq siècles sur l'ensemble du monde méditerranéen.

51 - Si cet équilibre institutionnel subit une éclipse tout au long du Moyen-Âge et pendant la période moderne, les discussions philosophiques, qui ont préparé, soutenu et conduit les mouvements révolutionnaires, de la fin du XVIIème siècle à la fin du XVIIIème siècle, en Angleterre, aux États-Unis et en France, ont nourri cette recherche entre une séparation et un équilibre des principaux pouvoirs institutionnels.

52 - Ainsi, bien que son aura soit moindre que celle de la Démocratie athénienne, l'expérience de la République romaine est plus utile à notre réflexion contemporaine parce qu'elle est plus conforme à notre expérience d'aujourd'hui. En effet, notre modèle est représentatif comme l'étaient les institutions romaines, il se situe également entre l'idéal d'une démocratie revendiquée et une certaine pratique politique qui privilégie une forme d'aristocratie élitaire.

53 - La Souveraineté, dès lors que l'évolution des idées impose qu'elle peut être un attribut de la communauté ou de ses membres s'exprimant collectivement, prend sa place dans l'avènement d'un vivre ensemble en responsabilité partagée.

54 - Attesté dès 1120 sous la forme de *suvrainitet* puis vers 1283 écrit *sovraineté*, la souveraineté est un concept d'origine française. *« Le mot souveraineté est un terme purement français, […] Elle est née de la lutte entreprise au Moyen-âge par la royauté française en vue d'établir son indépendance externe vis-à-vis de l'Empire et de la Papauté, comme aussi sa supériorité interne vis-à-vis de la féodalité. »*[19] Elle désigne d'abord une autorité qui s'exerce sans contrôle ni limite. On parle alors de la qualité et de l'autorité du prince souverain.

55 - Dans le cadre de la royauté et plus encore lorsque, en France particulièrement, celle-ci devient absolue, la souveraineté est exercée par le roi.

56 - Dans une approche juridique et politique, la souveraineté est « *le principe d'autorité suprême dévolu à une personne physique ou morale pour conduire le gouvernement d'un État.* » Dans ce même ordre d'idée, la souveraineté est la qualité propre au détenteur en droit ou en fait du pouvoir suprême dans l'État.[20]

---

[19] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Réédition Dalloz 2004, page 73

[20] « *Jadis, ce terme n'impliquait pas une totale indépendance : ce n'était qu'un comparatif marquant un certain degré de puissance. Dans la doctrine du XVIème siècle, le sens du terme est grandement modifié : la souveraineté est le caractère d'une puissance qui ne relève d'aucune autre et n'en admet aucune autre en concours avec elle ; au lieu d'être relative, la souveraineté est devenue absolue ; le comparatif s'est changé en superlatif ».* **Raymond CARRÉ de MALBERG** *: Contribution à la théorie générale de l'État*. Réédition Dalloz 2004, page 74

57 - On parle également de la souveraineté de l'État. Dans ce cas, la souveraineté est la qualité propre à l'État qui possède le pouvoir suprême impliquant l'exclusivité de la compétence sur le territoire national –souveraineté interne- ainsi que la plénitude des compétences internationales –souveraineté externe- . Elle désigne alors le pouvoir politique suprême dont jouit l'État à l'intérieur et à l'extérieur.

58 - En droit constitutionnel français, la notion de souveraineté a été l'objet d'un débat lorsqu'il s'est agi d'opposer la souveraineté populaire et la souveraineté nationale. La théorie de la souveraineté du peuple est une doctrine attribuant au peuple le pouvoir souverain. Par opposition, la souveraineté nationale est un principe du droit public français selon lequel la souveraineté jadis exercée par le roi, l'est aujourd'hui par le peuple compris comme un ensemble indivisible qui trouve sa personnification dans le concept de nation.

59 - Ainsi, dans la théorie du gouvernement représentatif, la souveraineté nationale est la qualité propre à la nation qui possède en droit le pouvoir suprême, la nation étant considérée comme une personne morale distincte des individus qui la composent et s'exprimant par ses représentants qui agissent collectivement en son nom et non chacun au nom de la fraction de la population qui l'a élu. *« Le système de souveraineté nationale se rattache à une conception selon laquelle aucun individu, ni aucun groupe d'individus, ne peut s'approprier d'une façon absolue et exclusive, le pouvoir d'exprimer la volonté de la nation. Ceci s'applique même à l'organe législatif : si considérable que soit la puissance du Parlement, elle trouve ses limites dans le fait que les Chambres ne sont composées que de membres passagers, qui tiennent leur titre d'une élection faite pour une durée plus ou moins brève*[21] *et qui ne peuvent conserver ce titre que moyennant des réélections périodiques*[22]*. La législation, dans ces conditions, ne relève pas entièrement de la seule volonté des Chambres, elle dépend aussi du corps électoral qui, après avoir choisi les législateurs, pourra en changer. C'est de cette organisation du corps législatif que la Constitution attend la limitation de la puissance du législateur. »*[23]

60 - Par opposition à la souveraineté nationale, la souveraineté populaire est la qualité propre au peuple considéré comme l'ensemble des citoyens et possédant en droit le pouvoir suprême qu'il exerce soit directement soit par des représentants agissant en vertu d'un mandat impératif.

---

[21] Souligné par nous.
[22] Souligné par nous.
[23] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004, page 227.

61 - Par principe, la notion contemporaine de mandat politique n'a cours que dans le cadre de la théorie du gouvernement représentatif dans laquelle les représentants jouissent d'une liberté d'expression et de décision déconnectée de la volonté des électeurs puisqu'ils agissent non pas au nom de ceux-ci mais au nom de la nation, personnification transcendante par rapport à la simple addition des volontés individuelles[24].

62 - Cependant, le débat philosophique qui a eu lieu pendant la période révolutionnaire, notamment à travers les thèses défendues par Jean-Jacques ROUSSEAU, d'une part, et par l'abbé SIEYÈS, d'autre part, a débouché sur une double conclusion qui oblige à trouver une synthèse. D'une part, l'exercice de la démocratie dans de grands ensembles nationaux contemporains ne permet pas la prise de décisions sur la base des pratiques de démocratie directe, ceci d'autant que la complexité des affaires publiques demande un niveau d'information qui n'est pas à la portée du plus grand nombre. D'autre part, et à rebours des considérations précédentes, les citoyens souhaitent participer de plus en plus à la gestion des affaires publiques pour un ensemble de considérations qui tiennent à l'importance grandissante de la sphère publique, à leur plus grande disponibilité matérielle et intellectuelle ainsi qu'à l'autonomisation trop forte, à leur goût, de la classe politique.

63 – Historiquement, la synthèse opérée s'est exprimée dans l'article 3, alinéa 1 de la constitution du 4 octobre 1958 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple français qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* », formulation à laquelle le Conseil constitutionnel a donné ensuite une interprétation opérationnelle et juridique différente[25].

64 - Il peut paraître curieux que les approches épistémologiques du vocable *souveraineté* aient pu ignorer Jean BODIN, le véritable inventeur de la notion moderne de souveraineté[26]. Par défaut d'analyse, Jean BODIN aura souvent été considéré comme le

---

[24] Sur la notion de gouvernement représentatif, lire **Bernard MANIN** : *Principe du gouvernement représentatif*. Paris. Flammarion 2008. Collection Champs Essais. 319 pages.

[25] Déc. N° 76-71 DC des 29-30 décembre 1976. Lire commentaire dans **Vlad CONSTANTINESCO** et **Stéphane PIERRE-CAPS**, Droit constitutionnel. PUF Thémis 6ème édition 2013, page 501.

[26] L'importance de l'œuvre de **Jean BODIN** est soulignée dans l'article qui lui est consacré, dans l'Encyclopédia Universalis électronique Edition 2014 par **Pierre MESNARD,** membre de l'Institut. *« Bodin apparaît aux yeux des critiques comme l'un des plus grands philosophes politiques de tous les temps. Cela tient à ce qu'il a défini le premier avec toute la netteté désirable la notion de souveraineté, à ce qu'il a exposé dans sa République la structure fondamentale de la monarchie française comme type idéal de l'État moderne et établi à partir de ces deux pôles éminents, la Rome républicaine et la France royale, une comparaison systématique de tous les États connus et de leurs institutions en y comprenant aussi bien les empires anciens étudiés par les historiens classiques que les États nouveaux du Nord, de l'Orient et de l'Amérique, découverts ou redécouverts par les explorateurs et les sociologues de la Renaissance. Souveraineté, droit comparé, philosophie de l'histoire fondée sur une connaissance positive du fait, la rencontre de ces trois facteurs, enfin portés à leur point de clarté rationnelle, correspond à un bond de la réflexion politique tellement prodigieux que nous n'en avons pas, depuis, connu de semblable.* »

théoricien de l'absolutisme royal français alors que, dans sa philosophie, le roi n'est que le dépositaire de l'intérêt commun, le défenseur du bien commun ainsi que de l'intérêt de ses sujets et de leurs libertés. Fermant la porte à une conception patrimoniale du pouvoir royal, Jean BODIN promeut à la fois la notion de république et celle de souveraineté pour faire de l'une le dépositaire de l'autre : *« République est un droit gouvernement de plusieurs ménages et de ce qui leur est commun, avec puissance souveraine. »* CARRÉ de MALBERG insiste sur la mutation que connaît le concept de souveraineté dans la pensée de Jean BODIN en passant d'un comparatif à celui d'un superlatif : *« Dans cette définition, le mot souverain est entendu comme équivalent à suprême : ce qui le prouve, c'est que, dans son édition latine, Bodin traduit puissance souveraine par « summa potestas ». La puissance souveraine lui apparaît donc comme la plus haute puissance possible, […]*[27].

65 - Si l'œuvre de Jean BODIN a ensuite été oubliée, sans doute est-ce en raison de l'évolution spécifiquement française des mœurs politiques et de l'épanouissement de l'absolutisme royal.

66 - La notion de souveraineté retrouvera tout son lustre quand, la royauté s'étant discréditée, il fallut trouver un nouveau dépositaire de la souveraineté de l'État et assurer la continuité de la communauté nationale. Ce fut une grande part de l'œuvre intellectuelle et philosophique qui soutint le mouvement révolutionnaire.

67 - L'idée de souveraineté des États a eu son heure de gloire au XIXème siècle et dans la première moitié du XXème siècle. Elle trouve ses limites à la fois dans le libéralisme, dans la constitution des unions régionales d'États, dont l'Europe est l'exemple type.

68 - La Représentation[28], enfin, constitue le dernier concept en date par rapport auquel la notion de durée des mandats politiques est redevable. L'avènement de la notion de représentation au sens où on doit l'entendre en matière politique et constitutionnelle est le produit d'un long cheminement intellectuel. Du XIVème siècle à la fin du XVIIIème siècle, une notion de droit privé subit une mutation à l'issue de laquelle elle trouve un caractère opérationnel en matière constitutionnelle. En droit privé, la représentation est « *une théorie juridique en vertu de laquelle une personne, appelée représentant, accomplit un acte au nom et pour le compte d'une autre personne, le représenté.* » Cette acception apparaît dès l'extrême fin du XIVème siècle. La lente création du droit public moderne et contemporain, par la proximité des idées de *souveraineté* et de *nation,* va constituer le creuset de la mutation

[27] **Raymond CARRE de MALBERG** : Contribution à la théorie générale de l'Etat. Dalloz 2004, page 75.

[28] **Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, Bertrand MATHIEU, Anne-Marie LE POURHIET, Dominique ROUSSEAU** : *Représentation et représentativité.* Dalloz 2008. Journée d'étude de l'association française de droit constitutionnelle du 14 décembre 2007.

de l'idée de *représentation* qui trouvera sa plus stricte expression dans la pensée de l'abbé SIEYÈS pendant la période révolutionnaire.

69 - Cette mutation dans le champ d'expression s'accompagne d'un changement fondamental dans ce que recouvre l'idée de *représentation* puisque, en abordant le champ public, la notion de représentation gagne en qualité. Alors que le représentant n'est, en droit privé, que l'agent du représenté, en droit public, le représentant exprime avec ses pairs, la volonté de la collectivité en dehors de tout mandat impératif des représentés. On peut aussi distinguer représentation privée et représentation politique en disant que dans le premier cas le représenté garde la totale maîtrise de ses affaires alors que dans le cadre de la représentation politique, le représentant « *escamote* »[29] le représenté qui n'a d'autre expression que celle de sa députation.

70 - Dans la vie plus que bimillénaire de la démocratie, la notion de *représentation politique* occupe une place particulière. Tout d'abord, la démocratie antique n'est pas une démocratie représentative. Le citoyen grec participait directement à la prise de décision publique et les magistratures, distribuées le plus souvent par la voie du tirage au sort, étaient confiées pour de courtes périodes, le plus souvent un an ou moins. Sous l'Ancien régime, en France, l'idée de représentation était mise en œuvre par l'intermédiaire de l'existence des trois ordres –noblesse, clergé et tiers état – et par les délégations que les provinces et pays envoyaient auprès du pouvoir royal qui, lui-même, était titulaire d'une fonction représentative. Lorsque, pendant la période révolutionnaire, l'abbé SIEYÈS donne tout son éclat au concept de *représentation nationale*, il s'exprime en dehors de toute référence à l'idéal démocratique dont il n'est pas un adepte. La pensée de SIEYÈS est foncièrement aristocratique. Ainsi, Raymond CARRÉ de MALBERG note-t-il « *C'est […] à l'occasion de la question des mandats impératifs que les orateurs de la Constituante, et spécialement SIEYÈS, exposent leur conception représentative ; et pour cela, SIEYÈS établit une opposition essentielle entre deux formes de gouvernement qu'il désigne, selon le langage de l'époque, l'une sous le nom de démocratie, l'autre sous celui de gouvernement représentatif. Et voici comment il définit chacune d'elles : « Les citoyens peuvent donner leur confiance à quelques-uns d'entre eux. C'est pour l'utilité commune qu'ils se nomment des représentants bien plus capables qu'eux-mêmes de connaître l'intérêt général et d'interpréter, à cet égard, leur propre volonté. L'autre manière d'exercer son droit à la formation de la loi est de concourir soi-même directement à la faire. Ce concours immédiat est ce qui caractérise la véritable*

[29] Selon le terme utilisé par **Loïc BLONDIAUX** dans l'Encyclopédia Universalis électronique Edition 2014, article Représentation politique.

démocratie. Le concours médiat désigne le gouvernement représentatif. La différence entre ces deux systèmes est énorme.» Voilà donc deux régimes nettement définis dans leur antinomie : lequel convient-il de donner à la France ? SIEYÈS répond : « Le choix entre les deux méthodes de faire la loi n'est pas douteux parmi nous. » En voici la raison : « La très grande pluralité de nos concitoyens n'a, ni assez d'instruction, ni assez de loisirs, pour vouloir s'occuper directement des lois qui doivent gouverner la France ; leur avis est donc de se nommer des représentants. Et puisque c'est l'avis du plus grand nombre, les hommes éclairés doivent s'y soumettre comme les autres. »[30]

71 - La rigueur de la doctrine révolutionnaire de l'idée de représentation ne s'épuise pas dans ces dernières considérations. Il ne s'agit pas, pour le représentant, de rapporter une expression, une pensée mais de les créer. Sans représentant, l'expression du peuple n'existerait pas. Et Raymond CARRÉ de MALBERG d'ajouter : « *Ce qui fait le représentant, selon la conception représentative fondée en 1789-91, c'est la nature du pouvoir pour l'exercice duquel il a été élu. Est représentant celui-là seulement qui exerce un pouvoir de nature représentative. Et les constituants de cette époque – BARNAVE entre autres, dans la séance du 10 août 1789 – définissent, de la façon la plus nette, la représentation, en disant qu'elle consiste, en son essence même, à « vouloir pour la nation ». Or, il n'y a pas de volonté véritable que celle qui se meut librement, sans être conditionnée par une volonté supérieure. Tel est bien, selon BARNAVE, le pouvoir du Corps législatif : « Le Corps législatif est le représentant de la nation, parce qu'il veut pour elle : 1° en faisant la loi ; 2°en ratifiant les traités avec les puissances étrangères.* »[31] Et cette médiation n'empêche pas de reconnaître à la loi le caractère d'expression de la volonté générale y compris dans des régimes politiques dans lequel le suffrage n'est pas universel : « *Mais, comment la loi a-t-elle pu être présentée par les constitutions de 1791 et de l'an III comme l'œuvre de la volonté générale, alors que ces Constitutions réduisaient la participation législative des citoyens à l'élection des députés qui exercent effectivement le pouvoir législatif ? Elles ont maintenu l'identité de la loi avec la volonté générale, en s'appuyant sur le […] principe […] qui consistait à admettre que, dans l'assemblée qui légifère, les citoyens eux-mêmes, « tous les citoyens » sont présents, attendu qu'ils s'y trouvent représentés par leurs élus. […] C'est ce même principe que Sieyès devait énoncer, avec une ferme précision, devant l'Assemblée nationale, dans sa séance du 7 septembre 1789 lorsqu'il vint définir le régime représentatif en disant que, dans ce régime,*

[30] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004**.** Page 255.
[31] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *La Loi, expression de la volonté générale.* Edition Economica. Collection « Classique ». Série politique et constitutionnelle. 1984. page 49

« le peuple parle, agit, par ses représentants » et que « les commettants se font entendre par les députés nationaux », parce que, « la voix de la Législature nationale » n'est autre que « la voix du peuple » elle-même.»[32]

72 - Ce n'est que très tardivement que, dans le développement du débat classique entre souveraineté nationale et souveraineté populaire et par la conjonction des idées de démocratie, de suffrage universel, de parlementarisme et de souveraineté nationale, le concept de *démocratie représentative* va trouver droit de cité. Cela s'exécutera dans des modalités différentes selon l'histoire et le génie particulier de chaque peuple, en Angleterre, aux États-Unis d'Amérique et en France tout d'abord pour essaimer ensuite à travers l'Europe selon l'évolution propre à chaque nation en voie de constitution. Ainsi, ce qui, à l'aube du XIXème siècle, n'était pas reconnu comme pratique démocratique devait s'imposer, un siècle plus tard comme le schéma classique de l'organisation démocratique. Dans l'intervalle, la représentation avait prouvé sa légitimité à inscrire ses procédures dans le cadre démocratique, et la démocratie représentative devenir le canevas quasi exclusif de la démocratie libérale. En l'espace de moins d'un siècle, la représentation, jadis considérée comme un mode d'organisation aristocratique, devint le mode d'organisation considéré comme le plus légitime de la démocratie.

73 - Démocratie, Citoyenneté, République, Souveraineté, Représentation…

Chacun de ces concepts philosophiques et politiques constitue une source singulière à laquelle l'idée de durée des mandats politiques est redevable et vient prendre une partie de sa vigueur conceptuelle et opérationnelle. Mais c'est aussi dans leur rapprochement les uns avec les autres et leur combinaison que ces concepts fondateurs constituent la matrice de l'idée de durée des mandats politiques et de son importance dans le cadre du fonctionnement politique des démocraties de notre temps. Ainsi, par exemple, Adhémar ESMEIN rapproche t-il représentation et peuple souverain : « *Ce qui caractérise les représentants du peuple souverain, c'est que, dans la limite des attributions qui leur sont conférées, ils sont appelés à décider librement, arbitrairement, au nom du peuple, qui est censé vouloir par leur volonté et parler par leur bouche.* »[33]

---

[32] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *La Loi, expression de la volonté générale.* Edition Economica. Collection « Classique ». Série politique et constitutionnelle. 1984. page 17

[33] **Adhémar ESMEIN:** *Eléments de droit constitutionnel*. 5ème édition. Page 540. Cité par HAUTIOU : *La souveraineté nationale.* Recueil Sirey 1912.

74 - Dans le même esprit, Maurice HAURIOU lie les concepts de souveraineté nationale et de représentation : « *Pour que la souveraineté nationale soit complète, il faut qu'aucun individu n'occupe une fonction représentative autrement qu'à titre temporaire. La nation ne serait plus réellement maîtresse des institutions gouvernementales et des fonctions publiques si celles-ci pouvaient être occupées héréditairement par des représentants.* »[34]

75 - Les cinq concepts sont, en fait les sources de ce qu'il est convenu d'appeler le *droit politique* entendu comme l'ensemble des règles concernant le fonctionnement de l'État dans ses fonctions et organes les plus importants ainsi que la description des droits et libertés accordés aux membres de la communauté politique, et l'idée de durée des mandats politiques se situe à leur point de confluence.

76 - Dans le cadre de la problématique de la durée des mandats politiques, les concepts de *République* et de *Souveraineté* renvoient à la nécessité d'assurer une permanence à travers le temps, par-delà les limites temporelles qui bornent chaque destin individuel ou les groupes qui existent et perdurent nonobstant la succession des individus qui les composent. Raymond CARRÉ de MALBERG souligne l'importance de l'idée de continuité dans le temps des institutions étatiques : *« La personnalité de l'État résulte d'un second fait qui est sa continuité. Tandis que les individus qui composent l'État ou qui expriment sa volonté en qualité de gouvernants, sont sans cesse en changement, l'État demeure immuable, il est permanent et, en ce sens, perpétuel.*[35] *Non seulement donc les individus coexistant à chacun des moments successifs de la vie de l'État forment à ces moments divers une unité corporative, mais encore la collectivité étatique est une unité continue, en tant que, par l'effet même de son organisation juridique, elle se maintient, à travers le temps, identique à elle-même et indépendante de ses membres passagers. »*[36] [37]

77 - Par rapport à cette idée de continuité, la *République* joue le rôle de l'objet. Prenant la place du royaume, elle permet une désincarnation du pouvoir et de ce sur quoi il porte. La *République* perdure en transcendant la succession des générations de gouvernants et de gouvernés, sans référence aux rapports de force qui unissaient, jadis, les uns aux autres. La dématérialisation de l'objet du pouvoir politique assure une part de la continuité de l'organisation politique.

---

[34] **Maurice HAURIOU** : *Précis de droit constitutionnel*. 2ème édition. 1929. Sirey p. 186
[35] Souligné par nous.
[36] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004, page 48.
[37] Souligné par nous.

78 - À cette dématérialisation de l'objet doit répondre une dépersonnalisation de l'acteur, de l'agent du pouvoir politique. La mutation du concept de *Souveraineté* répond à cette exigence. Le *Peuple* et, mieux encore, l'idée de *Nation* en tant que titulaire de la volonté politique assurent la permanence inhérente à la continuité politique.

79 - Cette continuité essentielle étant assurée, les volontés contingentes peuvent s'exprimer. La *Démocratie* sert de cadre à l'expression des *citoyens*. Ceux-ci s'expriment en fonction de leurs vécus et de la perception qu'ils ont de l'intérêt public immédiat. *Démocratie* et *Citoyenneté* assurent la prise en compte du temps court, celui qui peut le mieux traduire le vécu immédiat de l'individu et des populations confrontés aux aléas de la vie courante.

80 - Afin de faire pièce à l'éventuelle versatilité du *Peuple*, l'idée de *Représentation* vient tempérer les mouvements hiératiques. Elle constitue tout à la fois une conjonction, un compromis et une synthèse entre **le temps long**, nécessité de la permanence, **assuré par les idées de *République* et de *Souveraineté*** et **le temps court mis en œuvre par les concepts de *Démocratie* et de *Citoyenneté*.** La *Représentation* est le point de confluence entre la permanence et l'immédiateté.

81 – Les cinq concepts philosophiques ne valent pas seulement pour ce que chacun d'eux apporte à l'édification du vivre ensemble politique. Ils forment ensemble une conjonction de principes à partir de laquelle la notion de *mandat politique* a pu se révéler comme élément essentiel de la démocratie contemporaine.

La notion de mandat politique. Approche théorique, approche opérationnelle.

82 - La notion de mandat politique, si communément pratiquée dans la vie politique courante, ne va pas de soi dès lors qu'on souhaite la confronter aux exigences d'une approche juridique Elle doit également subir la proximité de la notion de représentation, proximité indispensable, mais également problématique, à la mesure de l'évolution qu'a connue cette notion notamment depuis la période révolutionnaire.

Approche lexicologique.

83 - Dans une approche purement lexicologique, la notion de mandat politique, pour paraître simple, n'est pas, pour autant, exempte d'ambiguïté. Le Grand Larousse donne comme définition appropriée : « *Ensemble des fonctions et des obligations déléguées par le peuple ou un groupe de citoyens pour le représenter dans une assemblée.*»

84 - Le Trésor de la langue française propose : « *En droit public, charge publique élective, notamment fonction de membre d'une assemblée d'élus ; durée de cette fonction. Ex. : Mandat de député; mandat législatif, parlementaire; expiration du mandat; demander, solliciter le renouvellement de son mandat. Mon mandat de sénateur, et d'anciennes*

camaraderies, m'ont permis de pénétrer partout, de contrôler moi-même toutes mes informations (MARTIN DU G., *J. Barois,* 1913, p. 367): »

85 - Ces deux définitions amènent à distinguer le mandat politique, tel qu'on le conçoit en ce début du XXIème siècle, de deux notions distinctes qu'il a, cependant, historiquement, côtoyées.

86 - Même si, comme on l'a déjà dit, le mandat politique est issu de la notion de mandat de droit privé, les deux univers se sont séparés et les deux mandats sont très différents. Le mandat politique se distingue par ses caractères. Le mandat est général en ce qu'il confère à son titulaire un titre de représentant de la nation tout entière quel que soit le mode de scrutin et le découpage en circonscriptions électorales. Le mandat est libre, ce qui signifie que son titulaire l'exerce selon ce qui lui semble légitime sans avoir à tenir compte de l'avis de ses mandants. Le mandat est irrévocable ce qui signifie que son titulaire, élu pour une durée déterminée, ne peut pas être rappelé par ses électeurs en cours de mandat. Enfin, le mandat ne comporte pas de procédure de ratification par le peuple. C'est la représentation qui exprime la volonté de la nation.

87 - Ensuite, le mandat politique qui est, depuis le début de la période contemporaine, un mandat représentatif, doit être distingué du mandat impératif proscrit dans le cadre de la démocratie représentative, son défenseur le plus emblématique ayant été Jean-Jacques ROUSSEAU, chantre de la démocratie directe[38].

88 - En terme d'analyse juridique, la notion de mandat politique souffre souvent d'une interprétation commune fallacieuse très précisément dénoncée par CARRÉ de MALBERG dans le tome II de « *Contribution à la théorie générale de l'État* » : «*Selon l'opinion la plus répandue, c'est-à-dire selon celle qui prévaut dans la grande masse du public et dans les milieux politiques, le rapport qui s'établit entre électeurs et élus, est un rapport de nature contractuelle, analogue à celui qui résulte du contrat civil de mandat.[…]Telle est la théorie courante, et qui se fait jour constamment dans le langage usuel. »*[39]

89 - Cette interpellation de CARRÉ de MALBERG oblige à préciser les rapports existant entre la notion de mandat politique et son environnement théorique et pratique.

---

[38] On notera cependant la procédure de « *recall* » aux Etats-Unis. La procédure n'est pas possible au niveau fédéral mais est pratiquée au niveau de certains Etats fédérés et pour des mandats publics variés. Il faut également noter la spécificité de la composition du Bundesrat allemand. La seconde chambre allemande est composée de membres des gouvernements des Länder, « qui les nomment et les révoquent » (article 51 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949). Par ailleurs, certaines constitutions américaines connaissent des procédures qui s'apparentent à des éléments de mandats impératifs.

[39] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Réédition Dalloz 2004, pages 209 et suivantes.

Mandat politique et représentation.

***90* -** La théorie classique de la représentation exprimée par l'abbé SIEYÈS et BARNAVE doit être confrontée à des phénomènes sociaux qui lui sont ultérieurs et qui obligent à reconsidérer sa consistance et sa formulation. L'élévation du niveau de culture générale et politique de la population à travers notamment l'émergence de la bourgeoisie, maintenant muée en classe moyenne, l'apparition des partis politiques modernes, véritables corps secondaires de la société, la structuration progressive de la vie institutionnelle au travers des expériences diverses menées en Angleterre, aux États-Unis et en France imposent la reformulation de la théorie classique afin qu'elle prenne en compte les évolutions de la vie sociétale.

91 - On s'opposera, ici, aux principes qui sous-tendent les travaux doctoraux de Jean-Marie DAUGERON[40]. On ne peut, au XXIème siècle, soutenir que l'élection n'est qu'une technique de désignation à travers laquelle l'électeur n'exerce aucun choix quant aux politiques qu'il souhaite voir appliquées. En défendant une acception de la représentation qui se veut très classique[41], l'auteur dénie toute légitimité à de nombreuses évolutions de la pratique institutionnelle et politique parfois sanctionnées et reconnues par le droit positif. Les travaux de Jean-Marie DAUGERON, qui constituent par ailleurs une somme particulièrement riche, consistent parfois en une discussion de ce qui doit être reconnu comme classique et de ce qui ne l'est pas en restreignant la période légitime du concept de représentation à un moment de l'histoire qui exclut ce qui a été pensé sous l'Ancien Régime, notamment par Jean BODIN dès le XVIème siècle, mais aussi ce qui a été pensé depuis la période révolutionnaire et qui englobe la théorisation de la quête du suffrage universel ou l'avènement du parlementarisme moderne. Ainsi, par exemple, Maurice HAURIOU a proposé la notion de « pouvoir de suffrage » dont le fond convient bien à la vie institutionnelle actuelle caractérisée par la quête de la pratique du suffrage universel direct et le souhait du citoyen de ne pas voir la vie politique accaparée par le cercle limité de ce qu'il est convenu d'appeler la classe politique. Complémentairement, on ne peut raisonnablement soutenir que l'on déplace quarante millions d'électeurs uniquement pour qu'ils forment le corps d'une technique de désignation ou encore nier que les partis politiques, qui encadrent et organisent l'expression citoyenne, sont porteurs de choix sanctionnés par des résultats électoraux. Il faut donc bien

---

[40] **Jean-Marie DAUGERON** : *La notion d'élection en droit constitutionnel. Contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français.* Dalloz. Nouvelle bibliothèque de thèses. Volume 103. 2011.

[41] *« Représenter ne veut pas dire échange de volontés, fût-il libre et conscient, mais création d'une volonté. Représenter ne veut donc pas dire contracter, mais exprimer cette volonté au nom du souverain. »* Page 63.

admettre que les électeurs émettent des choix dans les politiques qui leur sont proposées et que, corrélativement, ils sanctionnent les politiques qui ont été menées lorsqu'il leur est demandé de renouveler les gouvernants. L'approche de Jean-Marie DAUGERON exclut, par conséquent, toute légitimité à la notion de mandat politique qui suppose une expression de la Nation préalable à la constitution du corps représentant.

92 - La théorie juridique ne doit pas nier la vie politique et institutionnelle mais proposer une conceptualisation de cette vie en l'inscrivant dans un continuum intellectuel qui fait sens à un ensemble de pratiques juridiques et institutionnelles. Pour finir, on se rapprochera des propos du doyen Maurice HAURIOU **:** « *Mais n'est-ce pas une loi de l'histoire des doctrines, que les théories juridiques d'un système social donné ne s'élaborent que bien longtemps après l'achèvement pratique du système ? Boiteuse comme la justice, la théorie suit de loin les faits. D'ailleurs, elle ne peut se construire que lorsque tous les faits ont été produits, tassés et classés.* »[42]

93 - Raymond CARRÉ de MALBERG expose parfaitement la théorie de la représentation dans sa pureté révolutionnaire puis, s'appuyant sur les travaux doctrinaux de JELLINEK, constate que cette théorie ne répond plus aux exigences induites par les développements de la pratique politique et juridique : « *Dans le pur système représentatif, tel qu'il a été conçu en 1789-91, l'élection ne devait être qu'un acte de nomination du représentant. À cette époque, la Constituante, séparant rigoureusement le droit d'élire et celui de délibérer, s'était efforcée d'exclure toute immixtion des collèges électoraux dans les affaires qu'a à débattre l'Assemblée législative. La puissance législative, en particulier, ne commençait d'exister que dans le Corps législatif une fois formé et réuni. Le corps des citoyens-électeurs ne faisait donc aucunement partie du corps législatif, mais il était simplement chargé de désigner les législateurs. Il n'avait qu'une pure compétence électorale et ne participait en aucune mesure, à la puissance de prendre des décisions, législatives ou autres, pour le compte de la Nation. Bien plus, le but même du régime représentatif était […] de tenir les citoyens à l'écart de la formation de la volonté souveraine*. »[43]

94 - Il intègre ensuite les évolutions politiques engendrées par la naissance du parlementarisme. « *Il suffit […] de rappeler les déclarations des premiers constituants – en particulier celle de SIEYÈS : « Le peuple ne peut avoir qu'une voix, celle de la législature nationale » - pour mesurer toute la distance qui sépare le régime représentatif d'alors de celui qui continue aujourd'hui à porter le même nom. Dans la pensée des hommes de 1789,*

[42] **Maurice HAURIOU :** *La souveraineté nationale.* Recueil Sirey 1912. Page 3.
[43] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Ed. Dalloz 2004. Page 414.

la Législature devait être en réalité l'organe du peuple ou mieux de la nation, qui ne pouvait vouloir que par elle, qui, par suite, ne possédait pas, antérieurement à la Législature de volonté représentable par elle. Aujourd'hui, au contraire, les institutions propres au parlementarisme […] impliquent que le peuple n'a pas seulement à élire le représentant, mais qu'il est appelé aussi à exercer une certaine influence sur la formation des décisions à prendre par eux. »[44]

95 - S'appuyant sur les travaux doctrinaux de JELLINEK, il met l'accent sur l'obsolescence de la théorie classique mise à mal par le développement des pratiques politiques : « *Prétendre, en effet, - comme le fait la théorie classique sur la représentation – qu'il ne persiste après l'élection aucun lien juridique entre le peuple et les élus, cela revient à dire qu'il est indifférent pour le peuple que ses députés aient été nommés au suffrage universel ou restreint, au suffrage direct ou indirect : bien plus, d'après cette théorie, il n'y aurait point de différence à établir, quant à leurs rapports avec le peuple, entre les assemblées seigneuriales, composées de membres héréditaires ou de représentants nommés par le monarque, et les assemblées populaires procédant de l'élection par le corps des citoyens. Comment comprendre alors les transformations si profondes qui se sont opérées dans les États contemporains par la voie des réformes électorales tendant à l'élargissement du droit de suffrage, et les luttes passionnées qui ont été soutenues, de toutes parts, par le peuple pour la conquête du droit de vote individuel ? De même comment expliquer le système des législatures à durée limitée et la nécessité du renouvellement périodique des pouvoirs des élus*[45]*, l'institution si caractéristique de la dissolution… ? La vérité est que ces institutions multiples ne sont susceptibles que d'une seule explication : elles apparaissent toutes comme des moyens de droit, qui ont pour but et pour effet de faire de l'assemblée élue un organe représentant spécialement le peuple, c'est-à-dire servant spécialement à exprimer, dans une mesure plus ou moins étendue, les vues et la volonté populaires.* »[46]

96 – Raymond CARRE de MALBERG insiste sur le changement de qualité qu'a connu la notion de représentation entre la période révolutionnaire et celle dans laquelle on situe, aujourd'hui, l'épanouissement du parlementarisme. Il ne s'agissait, jadis, pour les électeurs, que de désigner les représentants chargés de former et d'exprimer la volonté générale. Aujourd'hui, les candidats aux mandats politiques sont choisis par les électeurs en fonction des idées que les premiers se proposent de défendre. Les partis politiques encadrent

[44] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État*. Ed. Dalloz 2004. Page 380.
[45] Souligné par nous.
[46] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004. Page 322

les électeurs et les élus et assurent la cohérence des positions politiques communes aux uns et aux autres. « *C'est de cette façon seulement que peuvent s'expliquer le phénomène contemporain de l'expansion du droit de suffrage, la durée limitée des fonctions électives, la dissolution et autres institutions de ce genre.*[47] »[48]

97 - Ainsi, ce qui caractérise le lien qui unit les représentants au peuple, c'est la durée limitée des fonctions électives, fonctions à l'expiration desquelles le représentant est dans l'obligation de revenir devant ses électeurs pour solliciter une reconduction de ses fonctions. Si, pour Léon DUGUIT, la notion classique du mandat ne caractérise pas les liens qui unissent les électeurs à leurs représentants, du moins, le caractère limité dans le temps des fonctions de représentants est particulièrement significatif.

98 - C'est en substance ce qu'en rapporte Raymond CARRÉ de MALBERG : « *Parmi les juristes français, celui dont la doctrine sur le régime représentatif se rapproche le plus des idées de JELLINEK est M. DUGUIT. […] Pour déterminer la portée véritable du régime représentatif, il faut, dit-il, s'en tenir uniquement aux faits et à une formule qui en soit la traduction fidèle. Or, quels sont ces faits ? D'une part, il est vrai, on constate qu'il n'y a pas, entre les élus et les électeurs, de subordination proprement dite, comme celle qui résulterait d'un rapport de mandat. Mais, d'autre part, on voit, dans les démocraties modernes, que les gouvernants, et notamment les législateurs, sont nommés par les citoyens. Et si ce fait n'est pas à lui seul décisif, du moins ce qui est significatif, c'est que les députés ne sont nommés que pour un temps relativement court, à l'expiration duquel ils sont obligés de revenir se présenter au suffrage des électeurs*[49]*. Ceux-ci sont donc appelés, lors du renouvellement de la législature, à exprimer par leurs votes s'ils se trouvent toujours d'accord avec leurs députés.* »[50]

99 - Raymond CARRÉ de MALBERG semble proposer une synthèse dans laquelle le représentant jouit d'une certaine autonomie dans l'exercice de ses fonctions mais que cette autonomie est limitée par le fait qu'il se trouve obligé d'entretenir le lien qui lui permettra de se présenter devant les électeurs dans des conditions favorables. « *Tandis que, dans le système établi par la Constituante, la volonté énoncée par les soi-disant représentants n'était représentative d'aucune volonté antérieure à la leur, le parlementarisme actuel, au contraire, vise à établir entre les élus et les électeurs un rapport d'union et d'entente tel que les décisions des élus, sans être commandées par des prescriptions impératives du corps*

[47] Souligné par nous.
[48] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004. Page 324
[49] Souligné par nous.
[50] **Raymond CARRÉ de MALBERG :** *Contribution à la théorie générale de l'État.* Dalloz 2004. Page 327

électoral, ne puissent, du moins, se mettre en opposition persistante avec les volontés de ce dernier, mais qu'elle en soit l'image plus ou moins ressemblante et adéquate : en ce sens, la volonté des élus devient donc représentative de celle des électeurs. »

100 - De manière plus contemporaine encore, Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS définissent le « mandat représentatif » en distinguant quatre caractères qui en font sa spécificité. Le mandat est général, il est libre, irrévocable et ne comporte pas de ratification des actes du représentant. Et les auteurs ajoutent : *« Il va de soi que ces quatre caractères ne correspondent pas, dans leur pureté juridique, à la réalité de la vie politique. Celle-ci impose, au contraire, des contacts permanents et des influences réciproques entre le corps électoral et les élus. Il n'en reste pas moins qu'en dehors des échéances électorales*[51]*, les électeurs ne disposent d'aucun moyen de contraindre leurs représentants à la retraite et cela suffit pour que le système demeure, dans son principe, représentatif. »*[52]

Mandat politique et élection

101 - Dans la tradition du régime représentatif, la notion de mandat politique s'applique avant tout aux assemblées parlementaires chargées de voter les lois et d'exercer un contrôle de l'activité gouvernementale. Dans un régime représentatif pur, ce sont les assemblées, et plus particulièrement la chambre basse dans les régimes parlementaires, qui sont détentrices de la représentation nationale et qui l'expriment de manière exclusive.

102 - Au fil du temps et du développement culturel des sociétés, cette exclusivité est de moins en moins observée, les procédures de démocratie semi directe étant utilisées concurremment à l'expression parlementaire. Ainsi, même au Royaume-Uni, patrie du parlementarisme, dans laquelle les procédures référendaires étaient inusitées, la période récente a connu plusieurs appels à la technique du référendum afin de faire participer le peuple à des orientations politiques qui pouvaient être perçues comme contraires aux traditions politiques de la nation britannique. Ainsi, les Britanniques se sont prononcés en 1975 sur l'entrée du Royaume-Uni dans la CEE, le 5 mai 2011, a été organisé un référendum sur le mode de scrutin aux élections législatives, le 18 septembre 2014, les Ecossais se sont prononcés sur l'avenir institutionnel de l'Ecosse. Enfin, David CAMERON, Premier Ministre,

[51] Souligné par nous.
[52] **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Précis Dalloz 6ème édition. 1975.

s'est engagé à organiser un référendum sur la sortie du Royaume-Uni de l'Europe à la suite de sa victoire aux élections législatives de 2015[53].

103 - Dans une autre perspective, le mandat politique ne concerne pas que les assemblées parlementaires. Les autorités exécutives, qu'elles soient désignées directement par le peuple ou par le Parlement exercent également un mandat politique. Il en est ainsi du Président de la République, notamment dans les régimes semi-présidentiels et en France en particulier, ou du Premier Ministre dans les régimes parlementaires, par le fait même que sa légitimité découle de l'appui que lui accorde la majorité parlementaire. En effet, le Premier Ministre d'un régime parlementaire, dont la fonction ne découle pas directement d'une élection, exerce cependant un mandat politique dans le sens où les pouvoirs qu'il est amené à exercer procèdent bien d'une dévolution populaire.

104 - Les monarchies libérales contemporaines constituent un cas particulier dans lequel les évolutions historiques et la maturation du concept de représentation aboutissent au fait que représentation et mandat politique sont disjoints. Cela s'explique historiquement par le fait que le mandat n'est pas consubstantiel à la démocratie, bien au contraire. Il était généralement admis, à l'époque moderne, que le roi, les nobles exerçaient un pouvoir de représentation dans la gestion des affaires collectives.

105 - Pour ce qui concerne la période contemporaine, on peut soutenir que de grands souverains dont la légitimité ne procède pas, par essence, d'un vote, exercent cependant un mandat de représentation même si le pouvoir politique en est absent. Ainsi, la Reine ELISABETH II joue un rôle essentiel au maintien des institutions du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord. Elle personnifie également l'unité du Commonwealth britannique à travers les cinq continents. Par ailleurs, le roi JUAN CARLOS d'Espagne a su faire face à la tentative de coup d'État du 23 février 1981. Il a sauvé la jeune démocratie espagnole.

106 - Dans les deux cas, il y a bien représentation, mais il n'y a pas mandat au sens contemporain du terme, et moins encore fonction politique. Le délitement du pouvoir monarchique s'est poursuivi jusqu'à ce que l'institution royale ne soit plus qu'un symbole, cependant loin d'être vide de sens.

[53] Il convient de noter toutefois que, d'un strict point de vue juridique, les consultations populaires sont, au Royaume-Uni, de nature consultative. Les dispositions adoptées doivent être confirmées par le Parlement en vertu du principe de la souveraineté parlementaire.

107 - Mais c'est au regard de la théorie générale de l'État que la locution *mandat politique et élection* doit être précisée. L'élection n'a pas pour conséquence la transmission de la souveraineté ou d'une part de celle-ci de l'électeur à l'élu. La délégation de pouvoir ne se réalise pas entre un électorat et son élu mais entre la totalité de la collectivité nationale et le corps des élus pris collectivement. « *Les députés représentent, non pas leur collège électoral, mais la Nation tout entière.* » [54]

Mandat politique et dispersion du pouvoir dans l'État.

108 - Le pouvoir politique n'existe pas uniquement au sommet de l'État. Historiquement même, le pouvoir apparaît sans doute dans de petites collectivités tentées de s'organiser pour répartir les rôles, les charges collectives et apaiser les conflits internes entre les membres. L'habitude est venue d'appréhender le pouvoir politique au niveau de l'État par la forte centralisation qui a caractérisé la période moderne menée parallèlement à l'émergence de l'idée de souveraineté. L'histoire contemporaine a été, particulièrement en France, singulièrement frileuse pour reconnaître un caractère politique aux pouvoirs locaux, communes, départements ou régions. Ainsi, jusqu'aux débuts de la Vème République, il était d'usage de qualifier les pouvoirs locaux de « pouvoirs administratifs ». Il a fallu attendre l'émergence d'une nouvelle classe politique à la fin des années 1970 et les grandes lois de décentralisation consécutives à l'élection présidentielle de 1981 pour reconnaître le caractère politique des pouvoirs locaux issus de la décentralisation. D'un point de vue juridique, le caractère politique des élections locales a été reconnu par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982.[55]

Si la France constitue un cas particulier, le monde n'est pas en reste dans ce mouvement général de reconnaissance de pouvoirs politiques infra étatiques. En fait, partout où les pouvoirs centraux autoritaires reculent, la décentralisation, l'autonomisation, le fédéralisme avancent.

---

[54] **Raymond CARRÉ de MALBERG** : *Contribution à la théorie générale de l'État.* Tome II Réédition Dalloz 2004, page 222.

[55] « Considérant que du rapprochement de ces textes il résulte que la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux ; »

109 - Ainsi, la pratique du mandat politique se diffuse profondément dans l'ensemble des sociétés au fur et à mesure de leur développement. Les citoyens aspirent à participer à la vie politique notamment par la reconnaissance et l'organisation démocratique de collectivités secondaires en charge de services publics de proximité. Les citoyens peuvent s'investir dans la gestion de collectivités et de services qui les concernent directement ou contrôler plus facilement des autorités publiques plus accessibles. Ce mouvement général de diffusion du pouvoir politique amène à reconnaître la multiplication des mandats politiques au sein d'un même ensemble étatique. On peut raisonnablement considérer que la France est ainsi passée d'un seul mandat politique – le mandat législatif - sous les IIIème et IVème Républiques à cinq en ce début du XXIème siècle : communal, départemental, régional, législatif et présidentiel. Encore ne compte-t-on pas les élections européennes. La richesse de la vie publique demande à être gérée, notamment par l'institution de mandats politiques, la notion de mandat politique étant éminemment légitime au regard des développements indispensables de la vie publique.

Le rapport au temps et la temporalité politique.

110 - Le rapport que nous entretenons au temps est l'objet de nombreux débats, exposés, réflexions et discussions.[56] Individuellement, nous exprimons couramment notre difficulté à maîtriser le temps alors même que celui consacré au travail a, historiquement, tendance à diminuer, et que par voie de conséquence, le temps « libre » est plus important. Collectivement, on constate que la société accélère son rythme à mesure que nous intégrons dans notre environnement des technologies sensées nous faciliter la tâche.

111 - Mais ce temps gagné nous est immédiatement repris puisque les mêmes facilités nous obligent à une réactivité immédiate…Les facilités nous obligent…La réactivité de l'individu et des organisations est devenue mécaniquement puis culturellement plus importante que la réflexion menée. Le culte de l'immédiateté a terrassé la prise en compte du temps long qui a perdu toute légitimité.

112 - Ainsi, par l'évolution des choses, le temps personnel a perdu droit de cité et le temps social, celui dans lequel chacun doit se fondre, subit une virulente contraction. Les institutions constitutionnelles et politiques faisant partie de cette même société, doivent-elles prendre un penchant identique en ce qui concerne le rapport au temps ? Et la prise en compte de ce rapport au temps doit-il se traduire dans la durée des mandats politiques ?

[56] L'Encyclopédia Universalis électronique 2014 donne symptomatiquement trois entrées à cette problématique : « Durée », « Temporalité » et « Temps ».

113 - Les réponses apportées à ces deux questions doivent trouver leur équilibre entre la nécessité de prendre en compte une expression sociale actuelle, courante, immédiatement contemporaine –la demande sociale- et le souci de s'extraire du caractère superficiel de l'immédiateté pour assurer une permanence essentielle à la notion d'institution. La difficulté est réelle à deux points de vue.

114 - Tout d'abord, la demande sociale est diffuse dans la société, elle résulte d'une sorte de consensus qui, s'il atteint une certaine permanence, ne peut être ignoré sans faire offense au principe démocratique. Alors que, à l'inverse, le souci de la permanence n'est partagé que par les dirigeants politiques en responsabilité qui doivent avoir la préoccupation du long terme et ne pas compromettre un futur qui connaîtra lui aussi ses propres problèmes auxquels il conviendra de faire face avec les atouts que la gestion passée aura légués.

115 - Ensuite, il convient d'avoir à l'esprit le fait qu'un problème qui survient quelque peu abruptement sur l'agenda politique n'est pas forcément superficiel. Le sens de l'anticipation dont on doit faire preuve, toujours et surtout en gestion publique, doit permettre d'éviter un bon nombre de situations urgentes. Cependant, il peut arriver qu'une question survienne inopinément.

116 - Le culte de l'immédiateté et du temps court doit-il avoir des effets sur la durée des mandats politiques ? Lors de l'adoption du quinquennat présidentiel, la France a connu un débat dans lequel il a été fait référence à « la modernité » du mandat de cinq ans par rapport au traditionnel septennat. Certes, les mandats politiques français sont[57], en général, plus longs que dans les autres démocraties. L'idée selon laquelle il convient de prendre le pouls de la société de manière plus rapprochée en raccourcissant la durée des mandats a sa part de légitimité. Mais, à contrario, les mandats courts, s'ils le deviennent trop, rapprochent la situation institutionnelle de la démocratie directe et du mandat impératif et ne permettent pas aux élus d'avoir une vision suffisamment distanciée des situations politiques permettant de prendre en compte les intérêts à long terme de la société. Et il est vrai que les problèmes auxquels sont confrontés les gouvernants sont souvent des questions à long terme : les équilibres démographiques et intergénérationnels, l'éducation, le vieillissement de la population, le financement des retraites et les conditions de vie offertes aux personnes âgées, les politiques environnementales par exemple sans parler des investissements publics ou des problèmes internationaux. Dans l'ensemble de ces cas, une vision à court terme ne peut être ni légitime, ni efficace. Il semblerait donc que des mandats trop courts soient inadaptés. La

[57] Ou étaient jusqu'à une époque très récente.

culture de l'immédiateté, en vogue dans la sphère privée, ne doit pas être importée dans la réflexion institutionnelle où elle pourrait avoir des effets néfastes.

117 - Cela étant, ce n'est pas forcément la nature des problèmes sociaux qui dicte la durée des mandats politiques et la temporalité politique. Cette dernière a, en effet, tendance à s'autonomiser. Dans cette logique, la vie politique et ceux qui font de cette vie le centre de leur activité sociale adoptent un rythme temporel calqué sur la durée du mandat le plus important du régime politique : « *L'unité de temps qui scande et mesure la vie politique de la société considérée est la durée de vie de l'organe politique principal. […] L'unité de temps se mesurera donc le plus souvent à la durée de l'organe politique suprême : législature, mandat présidentiel, intervalle entre deux congrès du parti unique. Elle n'est pas uniforme, sa valeur moyenne est de l'ordre de quatre ans […].* »[58]

118 - On voit donc que si, par souci d'une plus forte démocratie, les citoyens doivent être consultés de manière très régulière, la prise en compte de l'intérêt public pousse à adopter des rythmes plus longs. Le rapport au temps a, en matière politique, sa spécificité et une réflexion particulière à ce sujet est amplement justifiée. Pierre ROSANVALLON note, à ce propos, que la réflexion collective relative à la durée des mandats politiques est loin d'être aboutie : « *La durée des institutions et les rythmes de la démocratie ne sont, de fait, pas conçus comme des variables décisives. Les temporalités du politique sont envisagées comme de simples contraintes techniques. […] Le temps est appréhendé comme une variable purement mécanique, accroissant ou réduisant les contradictions et les tensions ordinaires de la démocratie.* »[59] En fait, pour Pierre ROSANVALLON, la durée des mandats politiques est fixée uniquement en raison du fait que l'on s'accorde sur le principe qu'un mandat doit être limité dans le temps sans que la quotité précise fasse l'objet d'une véritable réflexion. Or, la temporalité politique ne peut être monovalente. Il s'appuie sur l'apport constitutionnel de CONDORCET : « *La grande idée de CONDORCET est de pluraliser les conditions d'exercice de la souveraineté du peuple. […] CONDORCET invite [les autres conventionnels] à instituer ce que j'ai proposé d'appeler une « souveraineté complexe »,*

---

[58] **François BORELLA** : *Critique du savoir politique.* PUF. Collection Questions. Paris. 1990. L'auteur continue : « *Le respect de cette unité de temps est un signe de stabilité du régime politique, comme aux Etats-Unis ou en Suisse. […] Les activités des organes politiques sont elles-mêmes le plus souvent cycliques. C'est le cas du budget, du plan, des sessions parlementaires…* »

[59] **Pierre ROSANVALLON** : *La démocratie inachevée*. Histoire de la souveraineté du peuple en France. *Les temporalités plurielles du politique.* Paris Gallimard 2003Collection Folio Histoire

fondée sur la diversification croisée des temporalités et des modes d'expression de la vie politique. […] »[60].

La notion de durée des mandats politiques.

119 **–** La difficulté à adopter la durée convenable des mandats politiques est, en fait, la traduction de l'articulation des cinq concepts fondateurs discutée précédemment[61] et se résout dans l'adoption d'un choix nécessairement ambivalent exprimant l'équilibre que doit respecter le régime politique entre le temps politique court de la demande sociale courante et le temps long nécessaire à la réduction des grandes questions sociétales vécues sur le long terme.

120 **-** Au demeurant, un mandat politique ne se caractérise pas par une et une seule durée puisque, selon les régimes politiques, des circonstances, finalement nombreuses, permettent soit de proroger un mandat au-delà de son terme initialement prévu, soit, au contraire, de le réduire dans les cas précisément prévus par la Constitution. Ainsi, pour rendre compte de la relative complexité de l'organisation de la durée des mandats politiques, convient-il de considérer la durée nominale d'un mandat et des possibilités de voir cette durée augmentée ou, au contraire, réduite.

La durée nominale.

121 **-** D'une manière générale, la Constitution ou la Loi fixe, pour les institutions qu'elle régit, une durée nominale du mandat politique considéré. Ainsi, en France, la Constitution en vigueur dispose que le président de la République est élu pour cinq ans. Pour les Chambres basses des régimes parlementaires, les dispositions sont plus compliquées du fait du droit de dissolution qui est au principe du régime parlementaire. Cependant, une étude concernant la durée des mandats politiques ne peut se limiter à l'étude de ces durées nominales.

Le renouvellement du mandat.

122 **-** En effet, l'étude doit également s'attacher à la possibilité plus ou moins ouverte de renouveler tel ou tel mandat. Selon les dispositions juridiques le concernant, un mandat peut être non renouvelable, renouvelable une ou plusieurs fois ou encore renouvelable indéfiniment. Cette disposition a indubitablement des conséquences sur la manière dont le

---

[60] **Pierre ROSANVALLON** : *La légitimité démocratique*. Editions du SEUIL, collection Points Essais 2008 page 203. L'auteur continue : « *Si elle dérive d'une interaction de type institutionnel, la souveraineté du peuple est également, pour Condorcet, une construction historique. Elle articule plusieurs temporalités : temps court du référendum ou de la césure, rythme institutionnel des élections, temps long de la constitution. Dans chaque cas, l'expression du peuple met en place une volonté qui est à la fois complétée, surveillée et contrôlée par les autres procédures. Ce ne sont que des expressions différentes de lui-même qui entre ainsi en jeu, et non des institutions qui seraient en opposition*. » Même référence, page 204.

[61] Lire les paragraphes 10 à 81 de la présente introduction.

mandat va être exercé par son titulaire. Cette possibilité aura également des conséquences sur le comportement des titulaires des autres mandats à l'intérieur d'un même système politique et finalement sur le fonctionnement général de l'ensemble du système et de la société politique – l'engagement politique des citoyens, la sélection des élites politiques, l'exercice du droit de suffrage, etc.…-. Ainsi, aux États-Unis, le mandat présidentiel n'est renouvelable qu'une seule fois alors que les mandats parlementaires sont renouvelables indéfiniment.

L'interruption du mandat.

123 - Un mandat politique peut être interrompu par des circonstances fortuites, indépendantes de la volonté des protagonistes. La maladie et le décès sont des circonstances devant être prises en compte dans le fonctionnement des institutions. Les modalités du remplacement d'un titulaire d'une charge publique à son décès peuvent affecter ou non le cycle électoral selon les prescriptions définies. À cet égard, et à titre d'exemple, la situation est différente aux États-Unis et en France. Dans le premier cas, le vice-président termine le mandat présidentiel en cours, alors que dans le deuxième cas, il est procédé à une nouvelle élection présidentielle pour un mandat entier. La maladie qui empêcherait définitivement un Président d'exercer ses fonctions pose une question difficile. Quand, comment constater, selon une procédure institutionnellement valide et efficiente, cet empêchement ?

124 - Le cas de la démission doit également être envisagé. Au demeurant, la Vème République française, en 1969, a déjà été confrontée à cette situation.

125 - L'ensemble de ces circonstances relève de l'étude de la durée des mandats politiques, que celles-ci se réalisent effectivement ou qu'elles existent de manière simplement potentielle.

Mandats et système de mandats. Durée et système de durées.

126 - La théorie juridique impose la limitation temporelle du mandat politique. Cette limitation doit répondre à des impératifs qui sont fortement contradictoires. Les citoyens doivent pouvoir s'exprimer de manière régulière et relativement rapprochée sur le choix des dirigeants et des programmes politiques dont ils souhaitent la mise en œuvre. Les gouvernants doivent pouvoir disposer du temps nécessaire à la réalisation de leur programme et en faire constater les résultats par ceux qui leur ont donné mandat. L'opposition doit connaître les échéances des mandats de manière à se préparer à l'alternance que, par principe, elle appelle de ses vœux. Enfin, la succession des échéances électorales ne doit pas aboutir au fait que la vie publique se mue en une compétition politique permanente.

127 - La Constitution et la Loi doivent donc prévoir les durées et poser les règles qui permettront à un compromis, intellectuellement insatisfaisant, d'être néanmoins accepté par le plus grand nombre de manière à ce que vie politique et société fonctionnent de manière acceptable.

128 - La tâche consistant à décider de la durée d'un seul mandat est déjà difficile au regard des objectifs assignés. Mais, on l'a vu, il n'y a jamais un seul mandat dans un régime politique donné. Celui-ci ne se caractérise pas par un mandat mais par un ensemble de mandats où les uns interfèrent avec les autres en fonction de la distribution des pouvoirs, des règles concernant le cumul des mandats, du système de partis ou du calendrier électoral défini par la succession des échéances des différents mandats du régime considéré. Ainsi, la France peut s'enorgueillir d'un système politique riche, sans doute trop riche, puisque, en ramenant l'ensemble des mandats politiques à leur expression arithmétique, on aboutit à plus d'un scrutin tous les ans.

129 - L'analyse du fonctionnement des régimes politiques ne se résume pas à l'étude des institutions prévues par la Constitution. Les auteurs ont imposé en tant que sujets d'étude indispensables la loi électorale ou le système des partis, par exemple. Et l'analyse politique et constitutionnelle s'ouvre de plus en plus à des champs de réflexion qui, jusque là, n'avaient pas retenu l'attention des chercheurs. La durée des mandats politiques fait-elle partie de ces champs nouveaux et participe-t-elle à la définition des régimes politiques ?

130 - Selon une idée communément admise, plus un mandat est long, moins il participe de la logique démocratique. À l'inverse, plus il est court, plus il permet à la sanction électorale de s'exprimer et, par voie de conséquence, plus son caractère démocratique doit être reconnu. Sans doute est-ce selon cette simple logique –simpliste ?- que l'opinion publique a plutôt bien accueilli, en France, la réduction du mandat présidentiel de sept à cinq ans lors de la campagne référendaire ayant abouti à l'adoption de la loi constitutionnelle du 2 octobre 2000. Pour des raisons similaires, la réduction du mandat sénatorial de neuf à six ans a également été favorablement accueillie dans l'opinion publique.

131 - Il ne fait pas de doute que le citoyen souhaite être consulté de manière régulière sur le choix des politiques publiques et de ses représentants, ceci aux différents niveaux de la gestion publique, local, régional, central ou même supra national. Complémentairement, il semble évident que l'existence de nombreuses procédures de votation dans un même système politique engendre des interactions ne serait-ce que parce que le personnel politique est, en grande partie, le même et que les différents mandats politiques

interagissent par leur simple chevauchement dans le déroulement du calendrier politique. Sans doute, donc, y a t-il matière à réflexion.

132 - La durée des mandats politiques ne fait cependant pas encore l'objet de commentaires importants lors de la mise au point des textes institutionnels que ce soit de la part de la doctrine officielle ou de la part des commentateurs. Le sujet est également peu développé dans les ouvrages de droit constitutionnel qu'ils soient récents ou plus anciens. Ainsi, les Professeurs CONSTANTINESCO et PIERRÉ-CAPS notent-ils : *« l'élection détermine une temporalité politique qui donne son rythme propre à la démocratie constitutionnelle et pose en conséquence le problème de la durée des mandats électifs. Celle-ci est toujours inscrite dans la constitution et, tout autant que la répartition des organes du pouvoir politique, donne à la démocratie constitutionnelle sa physionomie singulière. Cet agencement de la durée des mandats électifs et des modalités de leur renouvellement a été particulièrement soigné aux États-Unis, l'objectif étant à la fois d'éviter l'emprise d'un pouvoir sur les autres, mais surtout la vacance du pouvoir. »*[62] Au regard du mouvement général, l'ouvrage de Louis FAVOREU et consorts[63] semble également constituer une remarquable exception puisqu'il consacre, dans un chapitre introductif, des développements à l'organisation de la démocratie dans l'État de droit, et notamment un paragraphe 59[64] intitulé : *« La limitation de la durée des mandats. »* Dans ce paragraphe, on doit lire notamment : *« Le principe le plus important est sans doute celui de limitation des attributions des représentants dans le temps*[65]*. C'est parce qu'ils sont obligés de se présenter régulièrement devant leurs électeurs que leurs fonctions ne leur appartiennent pas et ne sauraient leur appartenir. »* Mais ces deux exemples font figure d'exceptions.

133 - Cependant, bien que relativement peu abordée, la question de la durée des mandats politiques est une notion au cœur de la problématique démocratique dans ses différentes dimensions, théoriques, philosophiques et opérationnelles. C'est elle qui donne le rythme de la participation des citoyens en définissant un calendrier électoral par la succession des scrutins grâce auxquels le Peuple choisit ses représentants et attribue les magistratures les plus importantes directement ou par la médiation d'un Parlement. C'est elle qui fixe les limites temporelles des mandats publics confiés et donne, par là même, la mesure de la liberté

---

[62] **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** : *Droit constitutionnel.* Thémis Droit. PUF 6ème édition 2013. Page 164.

[63] **FAVOREU Louis, GAIA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André et SCOFFONI Georges** : *Droit constitutionnel.* Précis Dalloz 12è ed. 2009.

[64] Dans un ouvrage qui en compte plus de 1400, ce qui semble souligner l'importance donnée par les auteurs à ces développements.

[65] Souligné par nous.

dont jouissent les gouvernants pour mettre en œuvre le programme sur lequel ils se sont fait élire. Par contrecoup, c'est elle qui délimite les temps dans lesquels les forces politiques qui animent la vie politique, les partis politiques principalement, qu'ils se trouvent dans la majorité ou dans l'opposition, fixent leurs organisations et programment leurs actions internes ou externes avec l'objectif de se positionner au mieux pour les échéances électorales futures.

134 - Parce qu'elle ne peut être circonscrite à une étude théorique et philosophique mais que, au contraire, son principal intérêt réside dans une approche opérationnelle, la problématique de la durée des mandats politiques doit, tout d'abord, reposer sur une approche analytique des constitutions dont l'histoire de France est riche. Une étude comparative permettra de constater combien la situation française est originale. Par ailleurs, l'ingénierie constitutionnelle s'internationalise et de nombreuses organisations internationales interviennent dans l'inspiration ou la rédaction des dispositions constitutionnelles de chacun des Etats.

De l'ensemble de ces observations nationales, internationales et comparatives découle l'idée simple que les mandats politiques sont des constructions sociales qui développent leur vie de leur naissance jusqu'à leur extinction. Marqués par les traits que leur confère leur naissance plus ou moins bien protégée dans un système de normes hiérarchiques, les mandats politiques, indépendamment les uns des autres ou collectivement dans un même régime politique, développent les traits qui font leur spécificité. Arrivés au bout de leur vie pendant laquelle ils auront pu connaître des fortunes sans doute variées, les mandats politiques devront faire face à la programmation d'une extinction qui connaitra également ses avatars.

Ainsi, les mandats politiques cheminent dans leur vie qui, de leur naissance à leur épanouissement, leur font connaître les problématiques qui leur sont particulières. Puis vient le temps de leur extinction, celle programmée par leur durée devant incontournablement composer avec les aléas politiques et humains qui ne manqueront pas de semer leur parcours.

PREMIÈRE PARTIE :

LA VIE
DU
MANDAT POLITIQUE

135 - Comme pour un individu, la vie d'un mandat politique se caractérise d'abord par son lieu de naissance. Situé au principe du fonctionnement pratique de la vie démocratique, la durée du mandat politique devrait trouver son avènement dans la constitution de l'État dont la vocation est de déterminer les libertés politiques des individus ainsi que les règles du fonctionnement de la démocratie qu'elle institue. Cela n'est cependant pas toujours le cas puisque, notamment en France, ce qui devrait être la règle est souvent ignorée.

136 - Dans un autre ordre d'idées, les institutions internationales se saisissent du problème de la durée des mandats politiques et interviennent de plus en plus dans la fixation de celle-ci.

137 - Dans un deuxième temps, les mandats politiques font face aux vicissitudes de la vie institutionnelle. Chacun d'eux confronte, au fil du temps, sa propre légitimité institutionnelle et politique à celles des autres. Les relations qu'ils sont amenés à entretenir entre eux aboutissent à former un système d'influences réciproques qui prend une place importante dans les caractéristiques du régime politique considéré.

CHAPITRE I : La naissance du mandat politique : La fixation de la durée des mandats politiques.

138 - Par essence, un mandat politique se distingue par son objet – ce pour quoi le mandat est confié – et par sa durée puisque, en démocratie, le mandat politique est borné par la limite temporelle qui fixe la période à la fin de laquelle le peuple est appelé à choisir de nouveaux représentants ou à reconduire ceux qu'il avait précédemment mis en place.

139 - En tant que tel, le mandat politique échappe à la loi coutumière et c'est le droit écrit qui, partout et toujours, pose les règles relatives à la durée des mandats politiques. Ainsi, même en Angleterre, contrée emblématique de la Common Law, la durée du mandat des représentants est fixée par le droit écrit.

140 - Cela étant, le droit écrit connaît différentes strates et le concept de la durée des mandats politiques, dans son aspect juridique, s'inscrit dans la logique de la hiérarchie des normes, commune à l'ensemble des règles de droit. Ainsi, la durée de tel ou tel mandat sera donc plus ou moins protégée, sanctuarisée, selon le niveau de la règle qui la fixera, en même temps qu'elle jouira du prestige politique attaché au fait d'être porté par la solennité de la règle en application. De fait, la Constitution, règle suprême de tous les ordres juridiques, est la matrice de la durée des mandats politiques considérés comme les plus importants et les plus prestigieux, mais on verra que, selon les régimes politiques, ces mandats varient en nombre et en qualité. Le niveau, dans la hiérarchie des normes, de la règle qui fixe la durée de tel ou tel mandat politique constitue un indicateur important de la solennité reconnue à la durée du mandat en même temps qu'il indique la plus ou moins grande facilité avec laquelle les gouvernants, au sens le plus large, vont pouvoir porter atteinte à cette règle et changer la durée du mandat considéré.

141 - Dans l'ordre international, souverain par construction et par principe, chacun des États évolue dans cet environnement et diffuse l'esprit qui guide son génie propre en même temps qu'il reçoit les influences de ses partenaires de la communauté internationale. Ainsi, selon l'objet et le prestige qu'il détient de son expérience internationale, tel ou tel État va opérer sur ses partenaires une influence plus ou moins importante. Le thème de la durée des mandats politiques n'est pas exclu de ce mouvement général qui touche la nature des régimes mis en place dans les différentes zones d'influence du globe et, de façon spécifique, la durée particulière à certains mandats politiques.

142 - Enfin, les organisations internationales intergouvernementales, qu'elles aient une vocation planétaire ou régionale, se saisissent de la problématique particulière de la durée des mandats politiques dans le cadre plus général de la promotion des droits et libertés politiques des individus, des communautés et des peuples. Ainsi, les pactes onusiens de 1966 découlent de la Charte des Nations Unies ; ils sont à leur tour, relayés par les organisations régionales qui diffusent les principes et précisent les règles qui semblent pouvoir être appliquées dans chacun des espaces régionaux selon sa propre culture et le niveau de son développement sociopolitique. Ainsi, la problématique de la durée des mandats politiques s'internationalise.

Section I : La durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes internes.

143 - La très riche expérience française en matière de textes constitutionnels forme un terrain d'observation déjà très vaste. Pas moins de dix-sept constitutions ou projets de constitutions[66] plus ou moins aboutis peuvent être mobilisés au regard de la problématique particulière de la durée des mandats politiques. Cette analyse du texte fondateur de chacun des régimes politiques français permettra de mesurer la plus ou moins grande reconnaissance apportée à chacun des mandats politiques et à sa durée particulière quant à son caractère fondamental dans la définition du régime analysé.

[66] Pour cette étude, on a retenu la Constitution du 3 septembre 1791, le plan de constitution présentée à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793 dite constitution girondine, la Constitution du 24 juin 1793, la Constitution du 5 fructidor an III, la Constitution du 22 frimaire an VIII, la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, la Charte constitutionnelle du 14 août 1830, la Constitution du 4 novembre 1848, la Constitution du 14 janvier 1852, les Lois constitutionnelles de 1875, le projet de constitution du maréchal Pétain, le projet de constitution du 19 avril 1946, la Constitution du 27 octobre 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 et le projet de loi constitutionnelle rejeté par le référendum du 27 avril 1969.

144 - Dans un deuxième temps, et après avoir constaté que la dignité constitutionnelle peut être reconnue à plusieurs mandats et durées de mandats, il conviendra de porter un regard sur le rang accordé à chacun des différents mandats dans la constitution étudiée.

145 - Enfin, constatant que toutes les durées des mandats politiques ne font pas l'objet de dispositions constitutionnelles, il conviendra d'étudier les dispositifs infra constitutionnels afin d'évaluer le degré de rigidité juridique reconnu à chacun des mandats politiques quant au problème spécifique à sa durée.

146 - Si la richesse historique de l'expérience française donne un champ d'analyse particulièrement vaste, les expériences étrangères sont loin d'être sans intérêt notamment au regard de problématiques par rapport auxquelles l'histoire française nous laisse sans expérience nationale ou avec une expérience nationale pauvre. Ainsi, le fédéralisme constitue un champ d'analyse spécifique particulièrement pertinent au regard de la problématique de la durée des mandats politiques. La décentralisation, encore jeune en France, est également un espace de réflexion adéquat quant à la problématique de la durée des mandats politiques tout comme peut l'être l'expérience des États régionaux que sont devenus l'Espagne ou l'Italie, par exemple.

I – La durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes en France.

A- La dignité constitutionnelle discutée.

147 - Vouloir porter un regard analytique sur un ensemble de constitutions tiré de l'histoire constitutionnelle française, c'est vouloir embrasser, de 1789 à 2010, quelque 220 années d'histoire constitutionnelle parfois particulièrement tumultueuses, jalonnées de plus d'une quinzaine de textes constitutionnels aux inspirations, en termes de philosophies juridiques, des plus variées. Mais il s'agit aussi, après avoir étudié les régimes politiques les uns après les autres, d'opérer une synthèse diachronique pour étudier le destin de chacune des catégories de mandats au regard du traitement qui est accordé à la problématique de sa durée.

148 - Parler de catégories de mandats, c'est reprendre la classification traditionnelle depuis LOCKE et MONTESQUIEU entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. On y ajoutera un regard sur les pouvoirs locaux par rapport auxquels l'application de la problématique de la durée des mandats politiques amènera à des conclusions qui font une part de la spécificité française.

149 - Au final, les deux approches, approche par périodes temporelles et approche par types de mandats, doivent nécessairement être combinées pour rendre à l'analyse constitutionnelle relative à la durée des mandats politiques toute sa complexité factuelle mais aussi toute sa richesse en termes de recherche des indispensables équilibres institutionnels.

a) La durée des mandats politiques locaux.

150 - En ce qui concerne les mandats politiques locaux, l'ère postrévolutionnaire se caractérise par un découpage en cinq grandes périodes, chacune de celles-ci regroupant plusieurs régimes au regard de la problématique de la durée des mandats politiques.

De 1791 à l'An III.

151 - Cette première période se caractérise par un mouvement régulier de reconnaissance de l'importance des mandats politiques locaux, les premiers textes constitutionnels accordant la dignité constitutionnelle aux mandats politiques et les suivants améliorant le sort de ces mandats en apportant des précisions quant à leur durée.

152 - Ainsi, **la Constitution du 3 septembre 1791**, première constitution révolutionnaire, toute entière portée vers la reconnaissance de l'unité de la Nation et l'abolition des privilèges locaux, reconnaît, dès son titre II consacré à *la division du royaume, et de l'état des citoyens,* l'existence de collectivités infranationales :

> *« Article premier : Le royaume est un et indivisible : son territoire est distribué*[67] *en quatre-vingt-trois départements, chaque département en districts, chaque district en cantons. »*

153 - Les analystes constatent généralement que l'on ne parle pas de « division » du territoire en unités infranationales mais de sa « distribution » en unités territoriales. En parlant de distribution du territoire, la Constitution de 1791 évite également, au moins dans un premier mouvement, de parler des individus, des citoyens pour lesquels les principes de liberté et d'égalité inscrits dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 sont indépassables.

154 - Ces précautions langagières tombent cependant dès les articles 8, 9 et 10 du même titre II de la Constitution de1791 :

> *« Article 8 : Les citoyens français, considérés sous le rapport des relations locales, qui naissent de leur réunion dans les villes et dans certains arrondissements du territoire des campagnes, forment les* ***Communes***[68]*. […].*

[67] Souligné par nous.
[68] Il semble que le texte original de la constitution ait singularisé la typographie du mot Communes.

*« Article 9 : Les citoyens qui composent chaque commune ont le droit d'élire à temps[69], suivant des formes déterminées par la loi, ceux d'entre eux qui, sous le titre d'**Officiers municipaux**[70], sont chargés de gérer les affaires particulières de la commune. – Il pourra être délégué aux officiers municipaux quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État. »*

« Article 10 : Les règles que les officiers municipaux seront tenus de suivre dans l'exercice de leurs fonctions, tant municipales que de celles qui leur auront été déléguées pour l'intérêt général, seront fixées par les lois. »

155 - Il n'est plus ici question des mêmes distributions territoriales. En effet, l'article Premier parle de départements, de districts et de cantons de manière, semble t-il, exclusive. Les articles 8, 9 et 10 parlent de communes, également à titre exclusif.

156 - Mais que sont ces communes ? Dans l'esprit des constituants de 1791, la commune n'est pas une entité juridique composée d'un territoire et de sa population. La commune n'est qu'un ensemble de citoyens en relation les uns avec les autres sur la base de leur coexistence locale.

157 - La Constitution de 1791 reconnaît ainsi l'existence d'entités sociologiques distinctes de l'État central, un et indivisible. Il convient cependant de noter que les intérêts locaux ne sont pas érigés en intérêts publics locaux, l'entité étatique retrouvant là, sa part d'unité et d'indivisibilité. Ces caractères sont réaffirmés dès l'article suivant ouvrant le titre III de la Constitution consacré aux pouvoirs publics. Ceux-ci sont au nombre de deux, l'Assemblée nationale, d'une part, à qui est délégué le pouvoir législatif, et le Roi, d'autre part, qui exerce le pouvoir exécutif. Aucune autre entité ne se voit reconnaître la qualité de pouvoir public.

158 - Cependant, par rapport à la problématique de ce paragraphe, ce sont bien les dispositions de l'article 9 de la Constitution, et notamment celles soulignées ci-dessus, qui doivent retenir l'attention. La Constitution se saisit de cette situation socio-historique pour suggérer, car il n'est pas question d'imposer une obligation, une organisation collective propre à la commune. Dans un deuxième temps, la Constitution ouvre la possibilité de déléguer à ces officiers municipaux « *quelques fonctions relatives à l'intérêt général de l'État* ».

[69] Souligné par nous.
[70] Il semble que le texte original de la constitution ait singularisé la typographie des mots Officiers municipaux.

159 - On ne peut parler de mandat politique local au sens où on l'entend dans le droit français du XXIème siècle, car il n'y a pas de collectivité publique locale, ni d'affaires publiques locales, ni d'intérêt public local. Mais déjà, il y a élection dont la possibilité est ouverte par le texte constitutionnel, et il est expressément spécifié que les fonctions seront confiées pour un temps donné que la Loi déterminera.

160 - Au regard de ce qu'est le droit public immédiatement contemporain qui nous est familier, la situation juridique présentée par la Constitution de 1791 ne laisse pas de surprendre. En effet, nous nous retrouvons à contempler une organisation dans laquelle le texte constitutionnel de l'État se saisit d'une situation vis-à-vis de laquelle l'intérêt public n'est pas engagé – la commune – pour lui proposer une organisation collective – l'élection des officiers municipaux -. Cette organisation relève cependant de la Loi. La Constitution suggère, dans un deuxième temps, que des fonctions relatives à l'intérêt général de l'État soient prises en charge, par délégation, par cette organisation…

161 - Les dispositions du titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 qui font l'objet des précédents développements, ne doivent être rapprochées avec celles du quatrième chapitre du titre III qu'avec grande prudence et circonspection. Il est ici question de l'exercice du pouvoir exécutif et, concernant la section II de ce chapitre, de l'administration intérieure :

> « *Article Premier : Il y a dans chaque département une administration supérieure, et dans chaque district, une administration subordonnée.*
>
> *Article 2 : Les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation. – <u>Ils sont des agents élus à temps par le peuple</u>[71], pour exercer, sous la surveillance et l'autorité du Roi, les fonctions administratives.*
>
> *Article 3 : Ils ne peuvent, ni s'immiscer dans l'exercice du Pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois, ni rien entreprendre sur l'ordre judiciaire, ni sur les dispositions ou opérations militaires.*
>
> *Article 4 : Les administrateurs sont essentiellement chargés de répartir les contributions directes, et de surveiller les deniers provenant de toutes les contributions et revenus publics dans leur territoire. – Il appartient au pouvoir législatif de déterminer les règles et le mode de leurs fonctions, tant sur les objets ci-dessus exprimés, que sur toutes les autres parties de l'administration intérieure.* »

[71] Souligné par nous.

162 - Une confusion pourrait être opérée dans la mesure où les départements et les districts dont il est ici question sont bien évidemment les mêmes que ceux dont on parle dans l'article Premier du titre II précédemment évoqué. La même confusion pourrait être prolongée dans la mesure où les autorités administratives dont il est question sont désignées selon les mêmes modalités que les officiers municipaux des articles 8 à 10 du titre II : Ils sont élus à temps par le peuple. Mais là s'arrête la possibilité d'un rapprochement. Certes, ces administrateurs sont désignés par le peuple par le moyen de l'élection, mais ce sont des agents du Roi. Il s'agit, si l'anachronisme de la formule peut être risqué, de l'administration déconcentrée du pouvoir exécutif royal. On notera, au passage, les précautions prises par l'article 3 cité ci-dessus pour éloigner les souvenirs funestes de l'Ancien Régime et garantir la séparation des différentes fonctions étatiques.

163 - Au terme de l'analyse de la Constitution du 3 septembre 1791 dans ses dispositions qui ont quelque rapport avec les mandats politiques locaux et la durée de ceux-ci, on peut affirmer que les dispositions des articles 8 à 10 du titre II portent une première esquisse du mandat politique et des premières dispositions concernant sa durée dont la fixation est confiée à la Loi.

164 - **Le plan de Constitution présenté à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, l'An II de la République, dite Constitution girondine**, se distingue par sa grande complexité entraînant un nombre d'articles particulièrement élevé – 370 – Cependant, en ce qui concerne l'organisation des mandats politiques locaux, les dispositions constitutionnelles sont finalement peu nombreuses :

> « *74ème article : Il y aura dans chaque département un conseil administratif, dans chaque commune, une administration de commune ou municipalité et dans chaque section de commune, une agence subordonnée à la municipalité.* »
>
> « *81ème article : L'organisation des municipalités et de leur agence dans les sections, les fonctions particulières qui leur sont attribuées, et le mode de leur élection par les citoyens réunis en assemblée de sections, seront déterminés par une loi particulière, indépendante de la Constitution.* »
>
> « *84ème article : Les administrateurs, dans toutes les parties de la République, doivent être considérés comme des délégués du gouvernement national, pour tout ce qui se rapporte à l'exécution des lois et à l'administration générale et comme les agents particuliers de la portion de citoyens résidant dans leur territoire, pour tout ce qui n'est relatif qu'à leurs intérêts locaux et particuliers.* »

165 - Dans le même titre consacré aux corps administratifs, le projet de Constitution girondine consacre une deuxième section au mode d'élection des administrateurs de département. Dans cette section, un article est consacré à la durée du mandat des administrateurs départementaux :

« *97ème article : La moitié des membres des corps administratifs sera renouvelée tous les deux ans, trois mois après l'époque fixée pour l'élection du corps législatif.* »

166 - Ainsi, le projet de Constitution girondine imprime une certaine évolution quant à la problématique de la durée des mandats locaux. Si, comme dans la Constitution de 1791, on ne parle pas encore de collectivités territoriales au sens où l'entendent nos générations, si la durée de la charge municipale est renvoyée à une loi dite particulière, extérieure à la Constitution, les fonctions des administrateurs départementaux connaissent une évolution favorable, évolution consignée dans le 97ème article de la Constitution énoncé ci-dessus. Les fonctions des administrateurs départementaux ont une durée de quatre ans et les administrateurs sont renouvelés par moitié tous les deux ans.

167 - Ce 97ème article du projet de Constitution girondine est un premier pas dans la reconnaissance de la dignité constitutionnelle de la durée des mandats politiques locaux.

168 - **La Constitution du 24 juin 1793**, tout en simplifiant considérablement ses dispositions par rapport au projet girondin, imprime un important élan de reconnaissance de la durée des mandats politiques en tant qu'élément fondateur de la mécanique démocratique. Les articles constitutionnels principaux de cet élan sont au nombre de six :

« Article 2 : Le Peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de canton. »

« Article 3 : Il est distribué, pour l'administration et pour la justice, en départements, districts, municipalités. »

« Article 78 : Il y a dans chaque commune de la République une administration municipale ; - Dans chaque district, une administration intermédiaire ; - Dans chaque département, une administration centrale. »

« Article 79 : Les officiers municipaux sont élus par les assemblées de commune. »

« Article 80 : Les administrateurs sont nommés par les assemblées électorales de département et de district. »

« Article 81 : Les municipalités et les administrations sont renouvelées tous les ans par moitié. »

169 - En six phrases sibyllines formant autant d'articles constitutionnels, tout est dit de l'organisation de la démocratie au niveau local. Les assemblées et corps administratifs sont élus par les assemblées populaires correspondantes et les fonctions sont pourvues tous les deux ans avec un renouvellement par moitié tous les ans. Les fonctions départementales, districales et municipales sont confiées pour une même durée, deux ans.

***170* - La Constitution du 5 fructidor an III** constitue l'étape ultime du mouvement amorcé par les textes précédents en ce qui concerne la position juridique des mandats publics locaux et de leurs durées. Dans un titre VII consacré aux corps administratifs et municipaux, la Constitution de l'An III dispose notamment :

> *« Article 174 : Il y a dans chaque département une administration centrale et dans chaque canton une administration municipale au moins. »*
>
> *« Article 177 : Chaque administration de département est composée de cinq membres ; elle est renouvelée par cinquième tous les ans. »*
>
> *« Article 185 : Les membres de toute administration municipale sont nommés pour deux ans et renouvelés chaque année par moitié ou par partie la plus approximative de la moitié […]. »*
>
> *« Article 186 : Les administrateurs de département et les membres des administrations municipales peuvent être réélus une fois sans intervalle. »*
>
> *« Article 187 : Tout citoyen qui a été deux fois de suite élu administrateur de département ou membre d'une administration municipale et qui en a rempli les fonctions en vertu de l'une et l'autre élection, ne peut être élu de nouveau qu'après un intervalle de deux années. »*

***171* -** La Constitution de l'An III constitue bien une sorte d'aboutissement en ce qui concerne la reconnaissance des mandats locaux, de leur durée respective et même de la possibilité et des modalités de leurs renouvellements. Plus aucun renvoi à la loi n'est opéré, toutes les règles en ces domaines sont directement posées par la Constitution.

***172* -** Mais cet aboutissement ne va pas connaître la reconnaissance du temps puisque, immédiatement après la Constitution de l'An III, le droit public français va subir un retournement de logique politique et juridique en ce qui concerne les mandats politiques locaux.

De l'An VIII à 1815.

173 - Les évolutions opérées en quatre années et autant de régimes constitutionnels vont, en effet, être balayées dès l'An VIII et pour presque cinquante années.

174 - **La Constitution du 22 frimaire an VIII** prend l'exact contre-pied de ses devancières en ne consacrant aucune disposition aux pouvoirs locaux. Les différents titres du texte constitutionnel sont consacrés successivement à l'exercice du droit de cité, au sénat conservateur, au pouvoir législatif, au gouvernement, aux tribunaux, à la responsabilité des fonctionnaires publics et enfin à des dispositions générales. La Constitution de l'An VIII est totalement muette en ce qui concerne la reconnaissance de mandats publics locaux et, par conséquent, sur la durée pour laquelle ces mandats pourraient être accordés.

175 - **La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814** est également exempte de dispositions concernant les pouvoirs locaux et communaux bien que, dans sa déclaration liminaire, le Roi ait bien noté que « *les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros, la confirmation et l'extension de leurs droits à Saint Louis et à Philippe le Bel* ».

176 - Cet élan déclaratoire n'a cependant pas eu de traduction dans les dispositions de la Charte. Ainsi, malgré l'opposition philosophique et politique entre la Constitution de l'An VIII et la Charte de 1814, c'est bien de continuité dont il faut parler en ce qui concerne l'absence de reconnaissance constitutionnelle des pouvoirs locaux, des mandats qui pourraient y être attachés et des durées de ces mandats.

177 - **L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815,** dont l'objectif est de renouer avec la dignité impériale affirmée par le Sénatus-consulte organique du 28 floréal An XII, lequel s'inscrivait dans la continuité constitutionnelle de l'An VIII, n'aborde pas non plus le sujet de la reconnaissance de pouvoirs locaux à quelque niveau qu'ils pourraient se situer.

De 1830 à 1852.

178 - **La Charte constitutionnelle du 14 août 1830** se veut avant tout une réaffirmation de la Charte de 1814[72]. Il semble cependant que l'on puisse noter un intérêt nouveau, certes fragile, pour les institutions locales et le mode de désignation des élus locaux.

[72] La Charte de 1830 est introduite ainsi qu'il suit : « *LOUIS-PHILIPPE, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut. Nous avons ordonné et ordonnons que la charte constitutionnelle de 1814, telle qu'elle a été amendée par les deux Chambres le 7 août et acceptée par nous le 9, sera de nouveau publiée dans les termes suivants.* »

179 - En effet, dans les dispositions particulières qui viennent conclure la courte Charte de 1830, l'article 69 dispose :

« *Il sera pourvu successivement par des lois séparées et dans le plus court délai possible aux objets suivants : […]*

7° Des institutions départementales et municipales fondées sur un système électif. »

180 - Ainsi, la Charte de 1830 établit un programme législatif assorti d'un ordre de priorité d'où il ressort que les institutions locales sont, de nouveau, reconnues comme relativement importantes. Le mouvement est, certes, timide puisque les institutions locales apparaissent en septième position d'une liste qui en compte neuf, mais il est cependant réel.

181 - Après le silence entretenu par les trois derniers régimes constitutionnels, la Charte de 1830 inaugure un retour en grâce, cependant très relatif, de l'item des mandats politiques locaux. Les deux régimes suivants entretiendront cette flamme vacillante.

182 - **La Constitution du 4 novembre 1848** est souvent, et à juste raison, considérée comme établissant une avancée démocratique dans la longue histoire constitutionnelle française. Pourtant, cette vérité n'a pas eu un impact significatif en ce qui concerne la reconnaissance constitutionnelle des mandats locaux et sur la garantie constitutionnelle de leur durée. Ainsi, le thème des collectivités infra étatiques n'est abordé qu'au sein d'un chapitre VII consacré à l'administration intérieure :

« Article 76 : La division du territoire en départements, arrondissements, cantons et communes est maintenue. […]. »

« Article 78 : Une loi déterminera la composition et les attributions des conseils généraux, des conseils cantonaux, des conseils municipaux et le mode de nomination des maires et des adjoints. »

« Article 79 : Les conseils généraux et les conseils municipaux sont élus par le suffrage direct de tous les citoyens domiciliés dans le département ou dans la commune. […] »

183 - Si ce n'est le fait que la désignation des conseils municipaux et départementaux relève du suffrage universel direct, au sens où on entend cette formule en 1848, la Constitution ne dit rien des mandats locaux notamment quant à leur durée et aux possibilités de renouvellement. Pire même, la Constitution ne renvoie pas explicitement à la loi, ou plus précisément, à une loi particulière pour la fixation de ces dispositions. Décidément non, le souffle démocratique de la Constitution de 1848 n'est pas descendu jusqu'aux collectivités locales.

***184* - La Constitution du 14 janvier 1852** est également très peu loquace en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs locaux et des mandats qui en découlent. Il faut s'en remettre à l'avant dernier article de la Constitution faisant partie d'un titre VIII consacré aux dispositions générales et transitoires pour voir le problème abordé.

« Article 57 : Une loi déterminera l'organisation municipale. Les maires seront nommés par le Pouvoir exécutif, et pourront être pris hors du conseil municipal. »

***185* -** Si cette seule disposition suffit à reconnaître le caractère à la fois autoritaire et centralisé du régime mis en place par et pour le futur NAPOLÉON III, elle reste des plus laconiques en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs locaux.

***186* -** Ainsi, trois régimes politiques, opposés chacun l'un à l'autre par des philosophies politiques contraires, aboutissent à des situations juridiques comparables en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs locaux. Un régime démocratique, un autre royaliste et un troisième césariste se retrouvent à partager la même retenue dans l'approche juridique et politique des pouvoirs locaux. Ils partagent entre eux et par rapport à leurs trois devanciers le fait d'aborder avec une grande frilosité le problème de l'organisation politique des pouvoirs locaux.

Les Lois constitutionnelles de 1875.

***187* - Les Lois des 24 février, 25 février et 16 juillet 1875** formant la Constitution de la IIIème République constituent, à elles seules, un espace de philosophie institutionnelle particulier. Non pas qu'elles expriment dans leur rédaction une philosophie politique brillante et novatrice mais en ce qu'elles ont donné naissance durant leur longue existence à ce qu'il est convenu d'appeler le parlementarisme à la française. Mieux encore, elles ont été le creuset dans lequel les grandes libertés contemporaines ont été reconnues et juridiquement établies et sanctionnées.

***188* -** Ces Lois constitutionnelles, nées d'un compromis laborieux, pendant l'élaboration desquelles la France a longtemps hésité entre mise en place de la République et rétablissement de la Royauté, ne laissent, dans leurs lignes, aucune place à la reconnaissance constitutionnelle d'un pouvoir local de quelque niveau qu'il soit. Au reste, cette circonstance n'est pas, compte tenu du caractère particulier des Lois de 1875, d'une importance considérable. En effet, les Lois constitutionnelles forment ce que l'on appelle une constitution souple en ce que les formes employées pour leur adoption ne diffèrent en rien de celles en vigueur pour les lois ordinaires. Il n'y a donc pas, à proprement parler, de dignité constitutionnelle sous les Lois de février et juillet 1875.

189 - Cela étant, cette IIIème République, avare de mots constitutionnels pour la reconnaissance des libertés locales, a cependant été la matrice de grands textes législatifs en faveur des pouvoirs locaux à tel point que la loi municipale de 1884 peut être rangée parmi les grandes libertés contemporaines dont il a été question plus haut, liberté de réunion, d'association…La loi municipale de 1884 n'a d'ailleurs pas trouvé de textes législatifs la dépassant, en souffle démocratique, jusqu'à l'adoption de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

190 - Ainsi, et finalement, la IIIème République a été un espace politique de premier ordre en ce qui concerne la reconnaissance et l'expression des libertés locales.

191 - Par rapport à cela, le projet de Constitution du maréchal PÉTAIN s'inscrit en opposition frontale, dans la forme et dans le fond, par rapport aux lois constitutionnelles de 1875 et ce qu'elles ont engendré.

Le projet de Constitution du maréchal PÉTAIN.

192 - **Le projet de Constitution du maréchal PÉTAIN**, rédigé en vertu de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 n'a jamais été officiellement promulgué. Il constitue cependant un moment significatif de l'histoire constitutionnelle française singulièrement au regard de la problématique particulière de la durée des mandats politiques, et, dans ce cadre, peut être surtout pour ce qui concerne les mandats politiques locaux.

193 - Le projet pétainiste consacre un titre V aux conseils municipaux, départementaux et provinciaux composé des articles 38, 39 et 40 de la Constitution[73].

194 - Le projet issu de la loi du 10 juillet 1940 est, par rapport à la plupart des constitutions ou projets constitutionnels, particulièrement riche en dispositions concernant la durée des mandats politiques locaux. Cette considération n'est pas due à un élan de libéralisme que le régime reconnaîtrait aux collectivités locales – de nombreuses dispositions

[73] **Article 38 :** *« 1°Le Conseil municipal est élu pour six ans par le suffrage universel direct au scrutin de liste.*
2° Le maire et les adjoints sont élus par le conseil municipal dans les communes dont la population n'excède pas dix mille habitants.
La loi détermine le mode de désignation du maire et des adjoints dans les communes où la population excède ce chiffre.
3° La loi prévoit les conditions dans lesquelles les conseils municipaux peuvent être dissous et remplacés provisoirement par des délégations spéciales.
4° Elle établit le régime municipal spécial de Paris, de Lyon et de Marseille. »
Article 39 : *« Le Conseil départemental est élu pour six ans au suffrage universel direct, par scrutin uninominal, à raison d'un conseiller par canton. »*
Article 40 : *« 1° Le Conseil provincial est formé :*
Pour les deux tiers, de membres élus par les conseils départementaux ;
Pour un tiers, de membres nommés par le gouvernement sur la proposition du gouverneur, parmi les représentants élus des organisations professionnelles et corporatives et parmi les élites de la province.
2° La durée du mandat est de six ans. Ce mandat est incompatible avec celui de député ou de sénateur.
3° Le nombre des conseillers provinciaux est, pour l'ensemble des provinces, égal à celui des sénateurs et des députés. »

citées plus haut prouvent le contraire – mais plutôt au fonds philosophique traditionaliste et agrarien du régime pétainiste toujours enclin à mettre l'accent sur les valeurs fondamentales et multi séculaires au regard lesquelles les destinées de la France devraient être conduites. En cela, les libertés locales du pétainisme ont plus à voir avec les libertés locales d'Ancien Régime ou de la France de CHARLES X qu'avec la reconnaissance des libertés d'un pays ouvert à la décentralisation.

***195* -** De fait, la reconnaissance de la dignité constitutionnelle de la durée des mandats politiques locaux aura donc le destin du régime politique dans son ensemble. Avec le retour de régime politique de construction démocratique, vient l'effacement des mandats locaux au niveau constitutionnel.

De 1946 à 1958.

***196* - Le projet de Constitution du 19 avril 1946** consacre un titre VIII aux collectivités territoriales dans lequel l'existence des collectivités territoriales est reconnue dans le principe mais les dispositions opérationnelles sont systématiquement renvoyées à la loi. Ce titre VIII est composé de quatre articles[74].

***197* -** Bien que considéré comme d'essence politique particulièrement démocratique, le projet de Constitution du 19 avril 1946 renvoie systématiquement la définition des mandats politiques locaux et la fixation de leurs durées à la loi. La loi est qualifiée de « nationale » lorsqu'il s'agit de la liberté d'administration des collectivités, d'« électorale » quand il est question des modalités d'élection des conseils locaux, ou de « spéciale » lorsqu'il s'agit, pour les territoires d'outre-mer, de fixer le régime électoral, la composition et la compétence des assemblées locales dont la Constitution dit simplement qu'elles sont élues au suffrage universel et direct. Seule, la loi annoncée à l'article 118 ne reçoit pas de qualification.

---

[74] **Article 114 :** *« La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales.*
Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires et fédérations d'outre-mer. Elles s'administrent librement, conformément à la loi nationale. »
Article 116 : *« Les collectivités locales sont administrées aux différents échelons par des conseils élus, dans des conditions fixées par les lois électorales, au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou président. »*
Article 118 : *« La loi déterminera les conditions dans lesquelles le Conseil général administrera les affaires départementales. Le Président du Conseil général, assisté du bureau, assurera en permanence l'exécution des décisions du Conseil général. […] »*
Article 119 : *« Les intérêts propres des territoires d'outre-mer sont administrés et gérés par des assemblées locales, élues au suffrage universel et direct, dont le régime électoral, la composition et la compétence sont déterminées par des lois spéciales assurant la liberté du vote. […] »*

198 - Bien que ces différents qualificatifs ne renvoient pas à une hiérarchie des normes, ils fixent un mode opératoire au législateur. Ainsi, la liberté d'administration, dont le principe est fixé à l'article 114, sera développée par une loi unique incluant les différentes catégories de collectivités y compris les territoires d'outre-mer. Par ailleurs, toutes les règles relatives à l'élection des conseils feront l'objet d'une loi électorale. Enfin, les territoires d'outre-mer seront concernés par une loi spécifique à leur situation.

199 - **La Constitution du 27 octobre 1946** n'est pas sensiblement différente au regard de la fixation de la durée des mandats politiques locaux. Elle renferme un titre X consacré aux collectivités territoriales formé de cinq articles[75].

200 - La Constitution d'octobre 1946 ne prescrit rien de ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales. Tout est renvoyé à la loi. La particularité concerne l'apparition des lois organiques qui, nous dit l'article 89, détermineront les conditions d'application des articles 85 à 88. Une difficulté d'interprétation vient toutefois de la coexistence de ces dispositions avec celles de l'article 86 pour lequel l'organisation des collectivités territoriales est fixée par la loi ordinaire.

201 - L'article 89 est ambivalent. Il marque, dans un premier temps, l'intérêt du constituant envers les collectivités territoriales en disposant que les libertés des collectivités territoriales seront étendues. Dans un deuxième temps, il ouvre la possibilité d'une législation différenciée selon l'importance des collectivités. S'agit-il, là, de prendre en compte la spécificité des difficultés de gestion des grandes collectivités ou d'accroitre un contrôle de tutelle sur celles-ci, suspectées d'être le siège d'un ferment politique dangereux pour le pouvoir central ? Quelle que soit l'orientation des dispositions organiques prévues, la liberté d'administration de toutes les collectivités locales semble cependant être garantie par l'article 87, alinéa 2 de la Constitution.

---

[75] **Article 85 :** *« La République française, une et indivisible, reconnaît l'existence de collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes et départements, les territoires d'outre-mer. »*
Article 86 : *« Le cadre, l'étendue, le regroupement éventuel et l'organisation des communes et départements, territoires d'outre-mer, sont fixés par la loi. »*
Article 87 : *« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président. »*
Article 89 : *« Des lois organiques étendront les libertés départementales et municipales ; elles pourront prévoir, pour les grandes villes, des règles de fonctionnement et des structures différentes de celles des petites communes et comporter des dispositions spéciales pour certains départements ; elles détermineront les conditions d'application des articles 85 à 88 ci-dessus. […]. »*

***202* - La Constitution du 4 octobre 1958** ne réserve pas un sort différent aux collectivités locales et aux modalités des mandats afférents. Dès son article 34, elle donne compétence à la loi pour fixer les règles concernant les droits civiques, le régime électoral des assemblées locales. Plus encore, dans ce même article 34, la Constitution pose que la libre administration des collectivités locales, leurs compétences et leurs ressources ne relèvent de la loi que pour ce qui concerne la détermination des principes fondamentaux, ce qui induit que pour ce qui concerne la mise en œuvre de ces principes fondamentaux, c'est le pouvoir réglementaire qui est compétent.

***203* -** La Constitution de 1958 consacre, par ailleurs, un titre XI aux collectivités territoriales. Composé de quatre articles, il réaffirme le caractère principalement législatif des règles concernant les mandats politiques locaux et leurs durées :

> *« Article 72 : Les collectivités locales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.*
>
> *Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. […]. »*[76]

***204* -** Bien que modifié à de nombreuses reprises, l'article 72 de la Constitution de 1958 restera toujours inchangé en ce qui concerne le principe de la compétence législative pour ce qui est des mandats politiques locaux. Cette compétence législative va permettre la modification, à de nombreuses reprises, de la durée des mandats politiques locaux, dans le cadre des aménagements ponctuels du calendrier électoral, ceci afin d'empêcher que de trop nombreux scrutins aient lieu la même année[77].

***205* -** Ces aménagements du calendrier électoral, pour indispensables qu'ils aient pu paraître à chaque occurrence, viennent cependant en contradiction avec le sacro-saint principe de Souveraineté d'après lequel il revient au Peuple ou à la Nation de fixer la durée pour laquelle un mandat est concédé. Ainsi, la Représentation prend le pas sur la Souveraineté.

***206* -** Jusqu'à présent, lorsque le Conseil constitutionnel a été saisi, il a refusé d'exercer son contrôle en se retranchant derrière le fait que la compétence du législateur était d'une nature différente de la sienne. Ainsi, à titre d'exemple, dans sa décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 relative à la loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, le Conseil constitutionnel a notamment considéré que *« le législateur*

---

[76] Il s'agit de la rédaction d'origine.
[77] Voir la liste paragraphe 324, page 80.

compétent pour fixer les règles concernant le régime électoral des assemblées locales peut, sous réserve du respect des dispositions et principes de valeur constitutionnelle, librement modifier ces règles ; que la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement ; qu'il ne lui appartient donc pas de rechercher si les objectifs que s'est assigné le législateur auraient pu être atteints par d'autres voies, dès lors que, comme en l'espèce, les modalités retenues par la loi ne sont pas manifestement inappropriés à ses objectifs ; »[78]

207 - À l'analyse cependant, il semblerait légitime de donner droit aux dispositions de l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 selon lequel :

> *« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »*

208 - De nombreuses dispositions des constitutions d'essence démocratique reprennent l'affirmation de ce principe de Souveraineté[79].

---

[78] Le Conseil Constitutionnel s'est toujours tenu à cette analyse et à cette formule, notamment dans ses décisions n° 90-280 DC du 6 décembre 1990, n° 93-331 DC du 13 janvier 1994, n° 94-341 DC du 6 juillet 1994, n° 96-372 DC du 6 février 1996, n° 2001-444 DC du 9 mai 2001, n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005, n° 2010-603 du 11 février 2010.

[79] **Constitution du 4 septembre 1791, article 1 et 2 du titre III :**
« *La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. »*
« La Nation de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.- La constitution française est représentative : Les représentants sont le Corps législatif et le Roi. »
Constitution girondine, article 26 et 27 de la Déclaration :
« La souveraineté est une, indivisible, imprescriptible et inaliénable. »
« Elle réside essentiellement dans le peuple entier, et chaque citoyen a un droit égal de concourir à son exercice. »
Constitution du 24 juin 1793, article 7 et 8 :
« Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. »
« Il nomme immédiatement ses députés. »
Constitution du 5 fructidor an III, article 2 :
« *L'universalité des citoyens français est le souverain. »*
Constitution du 4 novembre 1848, article 1 et 18 :
« La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. Elle est inaliénable et imprescriptible. Aucun individu, aucune fraction du peuple ne peut s'en attribuer l'exercice. »
« Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. Ils ne peuvent être délégués héréditairement. »
Projet de Constitution du 19 avril 1946, articles 2, 43 et 47 :
« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.
La loi est l'expression de la volonté nationale. Elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse, soit qu'elle oblige.
Cette volonté s'exprime par les représentants élus du peuple. »
« La souveraineté appartient au peuple. Elle s'exerce conformément à la constitution. »
« Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. »

209 - À la lecture de ces dispositions, on constate que le principe de souveraineté est, à de nombreuses reprises, lié à la modalité du régime représentatif, modalité sur laquelle on pourrait s'appuyer pour justifier le fait que le législateur puisse intervenir pour modifier la durée des mandats.

210 - Au final, de manière synthétique, et par delà les soubresauts d'une histoire politique complexe et tumultueuse, il nous faut considérer que la problématique de la durée des mandats politiques locaux est plutôt fortement présente dans les textes constitutionnels du début de la période contemporaine pour disparaître ensuite au profit de la quasi omnipotence de la loi.

211 - Ce premier constat entre en contradiction avec le fait que, durant la même époque, l'importance des affaires locales dans la gestion des affaires publiques en général, a augmenté de manière quasi exponentielle, que l'on prenne comme mesure les budgets consacrés ou l'importance économique et sociale des politiques publiques menées.

b) La durée des mandats législatifs.

212 - Au regard de la durée des mandats législatifs, l'histoire constitutionnelle contemporaine s'articule en quatre périodes. Une première période englobe tous les régimes politiques allant de 1791 à 1870, une seconde période n'est constituée que par les Lois constitutionnelles de 1875, la troisième séquence englobe les deux projets opposés, en ce qui concerne leurs philosophies politiques, du maréchal PÉTAIN et d'avril 1946. La dernière période regroupe les deux Constitutions d'octobre 1946 et de 1958.

De 1791 à 1870.

213 - **La Constitution du 3 septembre 1791** consacre un titre III aux pouvoirs publics, ceux-ci étant composés du pouvoir législatif, du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire. En ce qui concerne le pouvoir législatif, des précisions sont apportées par l'article 3 de ce titre :

Constitution du 27 octobre 1946, article 3 :
« La souveraineté nationale appartient au peuple français.
Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.
Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par la voie de ses représentants et par le référendum.
En toute autre matière, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. »
Constitution du 4 octobre 1958, article 3 :
« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.
Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. […] »

« Article 3 : Le Pouvoir législatif est délégué à une assemblée nationale composée de représentants temporaires[80], librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi, de la manière qui sera déterminée ci-après. »

214 - Le chapitre Premier de ce titre III est ensuite consacré à l'Assemblée Nationale Législative. Les deux premiers articles fixent la durée du mandat des représentants.

« Article Premier : L'Assemblée Nationale formant le Corps législatif est permanente[81], et n'est composée que d'une Chambre. »

Article 2 : Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. Chaque période de deux années formera une législature. »

215 - La lecture coordonnée des trois articles cités amène à formuler deux remarques qui tiennent toutes deux au fait que la permanence de l'Assemblée nationale s'oppose au caractère temporaire des représentants. Il faut en déduire, non pas que l'Assemblée se réunit de manière permanente mais qu'elle a la maîtrise de ses sessions et de l'organisation de son ordre du jour ainsi que le montrent d'autres dispositions de la Constitution. Plus fondamentalement, il faut considérer que l'Assemblée est un corps institutionnel qui perdure par delà l'organisation des élections de ses membres. Les nouvelles élections donnent lieu à l'ouverture d'une nouvelle législature mais l'Assemblée nationale est conservée dans sa pérennité.

***216 -* Le projet de Constitution girondine** présenté les 15 et 16 février 1793 traite, dès le premier article des dispositions concernant *l'organisation du Corps législatif et au mode d'élection des membres qui le composent,* que le mandat de représentant a une durée de un an seulement[82].

***217 -* La Constitution du 24 juin 1793** est également très expéditive au regard de la fixation de la durée du mandat législatif[83].

---

[80] Souligné par nous.
[81] Souligné par nous.
[82] 173ème article : *« Le Corps législatif est un ; il sera composé d'une seule Chambre, et renouvelé tous les ans. »*
[83] **Article 39 :** *« Le Corps législatif est un, indivisible et permanent. »*
Article 40 : *« Sa session est d'un an. »*

***218* - La Constitution du 5 fructidor an III** apporte un certain nombre de nouveautés dans l'organisation du Pouvoir législatif faisant l'objet d'un titre V[84].

***219* -** Pour la première fois, le Parlement national est bicaméral. Mais, plus important par rapport à la thématique de la durée des mandats politiques, non seulement la constitution fixe la durée des deux mandats, mais elle pose également les règles concernant le renouvellement du mandat législatif. C'est une étape dans la complexification des règles relatives à la durée des mandats politiques.

***220* - La Constitution du 22 frimaire an VIII**, d'inspiration beaucoup moins démocratique, se distingue par la présence d'un Sénat conservateur composé de membres inamovibles et nommés à vie. Ce Sénat ne fait pas partie du Pouvoir législatif mais procède à la désignation des membres du Tribunat et du Corps législatif, les deux Chambres législatives de ce régime. Les articles 27, 31 et 32 sont particulièrement intéressants pour ce qui concerne le sujet particulier de la durée des mandats législatifs[85].

***221* - La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814** confère à la Chambre Haute la puissance législative concurremment à la Chambre des députés des départements, le tout dans un esprit très conservateur[86].

***222* - L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815** signe le retour du régime impérial napoléonien. Le pouvoir législatif connaît, par rapport à la constitution de frimaire an VIII, une redéfinition de sa forme[87].

---

[84] **Article 44 :** *« Le Corps législatif est composé d'un Conseil des Anciens et d'un Conseil des Cinq Cents. »*
Article 53 : *« L'un et l'autre Conseil sont renouvelés tous les ans par tiers. »*
Article 54 : *Les membres sortant après trois années peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après quoi il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau. »*
Article 55 : *« Nul, en aucun cas, ne peut être membre du corps législatif durant plus de six années consécutives. »*
[85]**Article 27 :** *« Le Tribunat est composé de cent membres, âgées de vingt-cinq ans au moins ; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans, et indéfiniment rééligibles, tant qu'ils demeurent sur la liste nationale. »*
Article 31 : *« Le Corps législatif est composé de trois cents membres, âgés de trente ans au moins ; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans. […]. »*
Article 32 : *« Un membre sortant du corps législatif ne peut y rentrer qu'après un an d'intervalle ; mais il peut être immédiatement élu à toute autre fonction publique, y compris celle de tribun, s'il y est d'ailleurs éligible. »*
[86]**Article 24 :** *« La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative. »*
Article 27 : *« La nomination des Pairs de France appartient au Roi. Leur nombre est illimité ; il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté. »*
Article 37 : *« Les députés seront élus pour cinq ans, et de manière que la Chambre soit renouvelée chaque année par cinquième. »*
Article 50 : *« Le Roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements ; mais dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois. »*
[87] **Article 3 :** *« La première chambre, nommée Chambre des Pairs, est héréditaire. »*
Article 4 : *« L'Empereur en nomme les membres, qui sont irrévocables, eux et leurs descendants mâles, d'aînés en aînés en ligne directe. »*
Article 7 : *« La seconde Chambre, nommée Chambre des représentants, est élue par le peuple. »*
Article 12 : *« Ils sont indéfiniment rééligibles. »*
Article 13 : *« La Chambre des représentants est renouvelée de droit en entier tous les cinq ans. »*

***223* - La Charte constitutionnelle du 14 août 1830** prend la suite de celle octroyée en 1814 dans des dispositions comparables pour ce qui concerne le thème de la durée des mandats politiques[88].

***224* - La Constitution du 4 novembre 1848** revient à des considérations et des valeurs plus démocratiques. Plusieurs dispositions en constituent des témoignages incontournables[89].

***225* - La Constitution du 14 janvier 1852**, issue du coup d'État du 2 décembre 1851, se distingue par un Sénat mi-législateur, mi-juge constitutionnel, le Parlement proprement dit étant mono caméral[90].

***226* - Le sénatus-consulte fixant la Constitution de l'Empire du 21 mars 1870** reformule les dispositions relatives à la durée des assemblées de l'Empire[91].

***227* -** Les dispositions de l'article 32 attirent particulièrement l'attention par leur ambivalence. Par analyse syntaxique, on est amené à comprendre que le mandat de député ne peut être inférieur à six ans mais aucune autre disposition de la Constitution ne pose de règle ni ne renvoie à une règle de rang inférieur permettant de fixer la durée du mandat législatif à une durée plus importante. Les dispositions de l'article 32 ne signifient pas non plus que le mandat des députés ne puisse être abrogé avant son terme. En effet, l'article 35 prévoit cette possibilité.

---

[88]**Article 23 :** *« La nomination des Pairs de France appartient au Roi. Leur nombre est illimité : il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires selon sa volonté. »*
Article 31 : *« Les députés sont élus pour cinq ans. »*
Article 41 : *« Le Roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge et peut dissoudre celle des députés ; mais dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois. »*
[89]**Article 18 :** *« Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. – Ils ne peuvent être délégués héréditairement. »*
Article 20 : *« Le Peuple français délègue le Pouvoir législatif à une assemblée unique. »*
Article 31 : *« L'Assemblée nationale est élue pour trois ans et se renouvelle intégralement. »*
Article 33 : *« Les représentants sont toujours rééligibles. »*
[90]**Article 21 :** *« Les sénateurs sont inamovibles et à vie. »*
Article 25 : *« Le Sénat est le gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. Aucune loi ne peut être promulguée avant de lui avoir été soumise. »*
Article 35 : *« Il y aura un député au Corps législatif à raison de trente cinq mille électeurs. »*
Article 38 : *« Ils sont nommés pour six ans. »*
[91] **Article 11 :** *« La puissance législative s'exerce collectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif. »*
Article 25 : *« Les sénateurs sont inamovibles et à vie. »*
Article 31 : *« Les députés sont élus par le suffrage universel, sans scrutin de liste. »*
Article 32 : *« Ils sont nommés pour une durée qui ne peut être moindre de six ans. »*
Article 35 : *« L'Empereur convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. »*

1875.

228 - Les Lois constitutionnelles de 1875 constituent, à elles seules, une période particulière puisqu'elles rompent avec le fait que la durée des mandats des membres des assemblées législatives est fixée par la Constitution elle-même. Par ailleurs, le sort de la durée des mandats est fixé différemment selon qu'il s'agisse du Sénat ou de la Chambre basse.

229 - Il convient de noter, enfin, que la loi du 14 août 1884 portant révision partielle des Lois constitutionnelles a profondément modifié le caractère des règles fixant la durée du mandat de sénateur :

230 - La Loi constitutionnelle du 25 février relative à l'organisation des pouvoirs publics prévoit un bicamérisme tout en introduisant le positionnement spécifique de chacune des deux Chambres[92].

231 - La Loi constitutionnelle relative à l'organisation du Sénat précise les spécificités de la composition du Sénat[93]

232 - Pour la bonne compréhension de ce dispositif, il faut noter que le dernier article de la Loi du 24 février disposait que cette loi ne pouvait être promulguée qu'après le vote définitif de la Loi du 25 février.

233 - En ce qui concerne le fond des dispositions de ces deux Lois, il convient de remarquer que le constituant de 1875 a réservé un sort différent à la fixation de la durée des mandats législatifs. Celle-ci relève de la loi pour ce qui concerne la Chambre des députés. Par contre, la durée des mandats des sénateurs est fixée par la Loi constitutionnelle. Cette organisation constitue déjà une curiosité dans la mesure où, depuis le début de l'histoire constitutionnelle contemporaine de la France, la durée des mandats législatifs avait toujours relevé de la Constitution seule.

---

[92] **Article Premier :** *« Le Pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat.- La Chambre des députés est nommée par le suffrage universel, dans des conditions déterminées par la loi électorale. – La composition, le mode de nomination et les attributions du Sénat seront réglés par une loi spéciale. »*

[93] **Article Premier :** *« Le Sénat se compose de trois cents membres :- Deux cent vingt cinq élus par les départements et les colonies, et soixante quinze élus par l'Assemblée nationale. »*

Article 5 : *« Les sénateurs nommés par l'Assemblée sont élus au scrutin de liste, et à la majorité absolue des suffrages. »*

Article 6 : *« Les sénateurs des départements et des colonies sont élus pour neuf ans et renouvelables par tiers, tous les trois ans. […]. »*

Article 7 : *« Les sénateurs élus par l'Assemblée sont inamovibles. »*

234 - Cette importante évolution ne s'est pas arrêtée là puisque la révision constitutionnelle opérée par la loi du 14 août 1884 a accentué encore le recours à la loi ordinaire en ce qui concerne la durée des mandats politiques[94]

235 - Il ne s'agit pas, par ces dispositions de l'article 3 de la loi du 14 août 1884, d'abroger une partie de la Loi constitutionnelle du 24 février 1875 mais de déclasser les articles concernés au rang de dispositions de lois ordinaires. Ces dispositions prolongent ainsi le mouvement initié par la loi du 25 février 1875 qui conférait déjà compétence à la loi ordinaire pour ce qui concerne la durée du mandat à la Chambre basse.

Du projet PÉTAIN au projet d'avril 1946.

236 - Bien qu'essentiellement différents au regard de leurs racines philosophiques, les deux projets de 1940 et de 1946 opèrent un même revirement quant à la qualité de la norme qui doit fixer la durée des mandats politiques.

237 - **Le projet de Constitution du maréchal PÉTAIN** propose un pouvoir législatif composé de deux Chambres, Sénat et Chambre de députés[95].

238 - **Le projet de Constitution d'avril 1946** propose, contrairement au projet PÉTAIN, un système monocaméral dans lequel la souveraineté populaire est explicitement et fermement rattachée à l'existence et aux prérogatives de l'Assemblée Nationale[96]

239 - Dans ces deux Constitutions d'essence philosophiques diamétralement opposées, la durée du mandat législatif est posée directement par la Constitution cela en contradiction par rapport aux Lois de 1875 modifiées en 1884, mais aussi par rapport aux Constitutions suivantes.

---

[94] **Article 3 :** *« Les articles 1er à 7 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875, relatifs à l'organisation du Sénat, n'auront plus le caractère constitutionnel. »*

[95] **Article 22 :** *« Le Sénat est composé de :*
1° Deux cent cinquante membres, élus par des collèges départementaux comprenant les conseillers départementaux et des délégués des conseils municipaux ;
2° Trente membres, désignés par le chef de l'État parmi les représentants élus des institutions professionnelles et corporatives ;
3° Vingt membres, désignés par le chef de l'État parmi les élites du pays ;
4° Les anciens Présidents de la République à l'expiration de leur mandat.
Les membres des deux premières catégories sont élus ou désignés pour neuf ans et renouvelables par tiers tous les trois ans. Les membres des troisième et quatrième catégories sont sénateurs à vie. »
Article 23- 1° : *« La Chambre des Députés se compose de cinq cents membres élus pour six ans au suffrage universel et direct, à la majorité, à un seul tour. […]. »*

[96] **Article 43 :** *« La souveraineté appartient au peuple. Elle s'exerce conformément à la Constitution. »*
Article 47 : *« Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. […]. »*
Article 50 : *« Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus pour cinq ans. »*

D'octobre 1946 à avril 1969.

240 - Après les parenthèses constituées par les projets constitutionnels de 1940 et d'avril 1946, le constituant français retourne à la formule inaugurée par les lois de 1875 : le renvoi à la loi.

241 - **La Constitution d'octobre 1946**, proposée par une assemblée constituante finalement très proche politiquement et philosophiquement de celle d'avril, se distingue par le retour du bicaméralisme et par le recours à la loi pour fixer la durée des mandats des membres des assemblées législatives[97].

242 - **La Constitution gaullienne d'octobre 1958** n'est pas, comme sa devancière d'octobre 1946, l'expression du parlementarisme de la classe politique qui l'a portée. Elle est, au contraire, la traduction d'un mouvement qui s'inscrit en opposition par rapport au parlementarisme traditionnel français. Cependant, comme en octobre 1946, mais de manière somme toute plus logique au regard de la prévention du Général DE GAULLE contre « les assemblées » et leur « régime », la constitution de 1958 va opérer un renvoi à la loi pour ce qui concerne la fixation de la durée des mandats parlementaires[98].

243 - La loi dont il est question dans la Constitution de 1958 est cependant d'une nature différente de celle de 1946. En effet, en octobre 1946, la Constitution renvoyait à une loi ordinaire. En 1958, il s'agit d'une loi organique qui, dans l'ordonnancement juridique, a une valeur supérieure à la loi ordinaire mais inférieure à la Constitution. Dans les faits cependant, les dispositions juridiques qui ont fixé la durée des mandats législatifs ont consisté en des ordonnances. Il s'agit de l'ordonnance n° 58-1065 du 7 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale, d'une part, et de l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 portant loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs d'autre part.

---

[97] **Article 3 :** *« La souveraineté nationale appartient au peuple français. […]*
Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum.
En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. »
Article 5 : *« Le Parlement se compose de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République.*
Article 6 : *« La durée des pouvoirs de chaque assemblée, son mode d'élection, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et incompatibilités sont déterminés par la loi.*
Toutefois, les deux chambres sont élues sur une base territoriale, l'Assemblée Nationale au suffrage universel direct, le Conseil de la République par les collectivités communales et départementales, au suffrage universel indirect. Le Conseil de la République est renouvelable par moitié. »
[98] **Article 24 :** *« Le Parlement comprend l'Assemblée Nationale et le Sénat.*
Les députés à l'Assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct.
Le Sénat est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.
Les Français établis hors de France sont représentés au Sénat. »
Article 25 : *« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, […]. »*

***244* - Le projet de loi référendaire rejeté le 27 avril 1969** s'inscrit dans la même logique que la Constitution de 1958 en ce qui concerne la hiérarchie des normes appliquée à la durée des mandats politiques. Le projet proposait de modifier l'article 72 de la Constitution pour donner une existence constitutionnelle à la Région. Toutefois, le renvoi à la loi pour fixer les modalités de fonctionnement démocratique des collectivités territoriales n'était pas abandonné. Par ailleurs, les prescriptions relatives au Sénat modifiaient soit la constitution, soit la loi organique. Dans le titre II du projet proposé à l'adoption par référendum, un chapitre Premier contient les dispositions constitutionnelles parmi lesquelles l'article 25 :

> *« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité et de désignation, le régime des inéligibilités et des incompatibilités. » […]. »*

***245* -** Puis viennent les dispositions organiques, dans un chapitre II. Ces dispositions avaient pour objet de modifier l'ordonnance n° 58-1097 du 15 novembre 1958 précédemment citée. Elles portent loi organique relative à la composition du Sénat et à la durée du mandat des sénateurs :

> *« Article 2 : Les sénateurs représentant les collectivités territoriales sont élus pour six ans. Les mandats de ces sénateurs sont renouvelables par moitié tous les trois ans. […].*
>
> *Les sénateurs représentant les activités économiques, sociales et culturelles et les sénateurs représentant les Français établis hors de France sont désignés pour six ans. Ils ne peuvent exercer plus de deux mandats consécutifs. »*

***246* -** Ainsi, le projet de loi constitutionnelle et organique de 1969 gardait la même logique que la Constitution de 1958 en ce qui concerne les instruments juridiques à mobiliser pour fixer la durée des mandats législatifs. Au regard de la philosophie politique du Général DE GAULLE et en considération de ce qu'avait été l'histoire politique des IIIème et IVème Républiques, le mandat présidentiel inscrit dans la Constitution de 1958 ne pouvait pas partager la dignité constitutionnelle avec les mandats législatifs.

***247* -** Dans une démocratie représentative comme les régimes politiques français d'essence démocratique depuis 1789, le mandat politique le plus important, au regard de la philosophie démocratique, est le mandat de représentant du peuple, celui concernant les élus à la Chambre basse. Partant de ce principe, il semblerait légitime que le mandat législatif soit traité avec un égard particulier notamment au regard des règles concernant l'organisation de ce mandat, sa durée en particulier. Or, si les périodes que l'on a pu découper dans cet espace de 220 années sont un peu différentes de celles relatives aux mandats locaux, le mouvement

général est comparable : Présentes dans les premières constitutions, les dispositions relatives à la durée des mandats à la Chambre basse sont de plus en plus souvent rejetées dans un rang infra constitutionnel au fur et à mesure que l'on avance dans le temps.

c) La durée des mandats exécutifs.

248 - L'analyse diachronique des dispositions constitutionnelles françaises relatives à la durée des mandats exécutifs est beaucoup plus simple que pour les mandats locaux ou parlementaires. En effet, dans l'ensemble des constitutions ou projets de constitution, la fixation de la durée du mandat de l'exécutif relève de la constitution quelle que soit l'inspiration philosophique du pouvoir qui se met en place.

249 - En logique juridique, cela pourrait ne pas être le cas, notamment parce que la Souveraineté appartient au Peuple qui l'exerce par ses représentants. Dans un régime parlementaire, le corps législatif pourrait très bien se réserver la fixation de la durée du mandat exécutif, mais cela n'a jamais été le cas, sauf en 1875 où les assemblées ont adopté la Constitution… et ont commencé par fixer la durée du mandat du chef de l'État.

250 - **La Constitution du 3 septembre 1791** institue, dans son 54ème article[99], une royauté héréditaire.

251 - **Le projet de Constitution girondine de 1793** propose un exécutif collégial dans ses articles 99 et 151[100].

252 - **La Constitution du 24 juin 1793** consacre ses articles 62 et 64 à la définition du pouvoir exécutif du régime[101].

253 - **La Constitution du 5 fructidor an III** opte également pour la collégialité du pouvoir exécutif[102].

254 - **La Constitution du 22 frimaire an VIII** continue la règle de la collégialité exécutive[103].

255 - **Le sénatus-consulte du 14 thermidor an X** nomme Napoléon BONAPARTE, Premier consul à vie.

---

[99] *« La Royauté est indivisible, et déléguée héréditairement à la race régnante de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. »*

[100] **Article 99 :** *« Le Conseil exécutif de la République sera composé de sept ministres et d'un secrétaire. »*
Article 151 : *« Les membres du Conseil seront élus pour deux ans ; la moitié sera renouvelée tous les ans ; mais ils pourront être réélus. »*

[101] **Article 62 :** *« Il y a un Conseil exécutif composé de vingt quatre membres. »*
Article 64 : *Il est renouvelé par moitié à chaque législature, dans les derniers mois de sa session. »*

[102] **Article 132 :** *« Le Pouvoir exécutif est délégué à un directoire de cinq membres, nommé par le corps législatif, faisant alors les fonctions d'Assemblée électorale, au nom de la Nation. »*
Article 137 : *« Le Directoire est partiellement renouvelé par l'élection d'un nouveau membre chaque année. […]. »*
Article 138 : *« Aucun des membres sortants ne peut être réélu qu'après un intervalle de cinq ans. »*

[103] **Article 39 :** *« Le Gouvernement est confié à trois consuls nommés pour dix ans, et indéfiniment rééligibles. »*

***256* - Le Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII** proclame Napoléon BONAPARTE Empereur des Français[104]

***257* - La Charte constitutionnelle de 1814, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire et, enfin, la Charte de 1830** sont, tous trois, muets en ce qui concerne la durée du mandat de l'exécutif, sans que cela puisse constituer une surprise compte tenu de la nature des régimes politiques en cause.

***258* - La Constitution du 4 novembre 1848**, en instaurant un régime présidentiel, donne une importance particulière aux dispositions prises relativement à la durée du mandat de président :

> *« Article 43 : Le Peuple français délègue le pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de Président de la République. »*
>
> *« Article 45 : Le Président de la République est élu pour quatre ans, et n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre ans. »*

***259* - La Constitution du 14 janvier 1852** consacre une partie du Préambule et son article 2 à la durée du mandat du chef de l'État[105]

***260* - Le Sénatus-consulte du 7 novembre 1852** portant modification de la constitution rétablit l'Empire[106].

***261* - Les Lois constitutionnelles de 1875** rétablissent le titre de Président de la République. La Loi du 25 février 1875 fixe la durée du mandat présidentiel[107].

***262* - Le projet de Constitution du maréchal PÉTAIN** consacre un article 14 à la fixation du nom du chef de l'Etat ainsi qu'à la durée de son mandat[108].

***263* - Le projet de Constitution d'avril 1946** rétablit le septennat inauguré par les lois constitutionnelles de 1875[109]

---

[104] **Article 3 :** *« La dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. »*

[105] *« Considérant que les bases proposées à l'acceptation du Peuple français étaient :*
1° Un chef responsable nommé pour dix ans ; […]. »
Article 2 de la constitution : *« Le Gouvernement de la République française est confié pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte, Président actuel de la République. »*

[106] **Article Premier :** *« La dignité impériale est rétablie. – Louis Napoléon BONAPARTE est Empereur des Français, sous le nom de Napoléon III. »*
Article 2 : *« La dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de Louis-Napoléon BONAPARTE, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, et à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. »*

[107] **Article 2 :** *« Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible. »*

[108] *« Le chef de l'État porte le titre de Président de la République. Il est élu pour dix ans par le congrès national, devant lequel il prête serment de fidélité à la constitution.*
Il est rééligible. »

[109] **Article 93 :** *« Le Président de la République est élu par l'Assemblée nationale. […].*

***264* - La Constitution de 27 octobre 1946** reprend exactement la même durée et la même modalité de renouvellement.

***265* - La Constitution du 4 octobre 1958** reprend la règle du septennat sans toutefois restreindre les possibilités de renouvellement. Dans un premier temps élu par un collège de grands électeurs, le Président sera, à partir de la révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, élu au suffrage universel direct. Le septennat sera abandonné en 2000 au profit du quinquennat présidentiel, puis une règle limitant le nombre de renouvellements successifs à un seul sera instituée en 2008. Toutes ces modifications ont été rendues possibles par des réformes de la Constitution.

***266* -** Quelle que soit la période politique ou la nature du régime, parlementaire ou présidentiel s'agissant des régimes démocratiques, les constitutions françaises prévoient toutes la durée du mandat de l'organe exécutif. Cette constance constitue le particularisme du mandat de l'organe exécutif par rapport aux mandats législatifs ou locaux caractérisés par une évolution similaire marquée par le recours aux normes législatives pour la fixation de la durée des mandats politiques.

***267* -** L'analyse des dispositions constitutionnelles prises pour l'ensemble des mandats politiques relativement à leurs durées montre que, sur l'ensemble de la période contemporaine, deux mouvements se sont développés simultanément. Un premier mouvement concerne les mandats législatifs et les mandats locaux pour lesquels la durée des mandats relève de moins en moins souvent des dispositions constitutionnelles pour être reléguée au rang législatif. Le deuxième mouvement concerne le pouvoir exécutif pour lequel, au contraire, les dispositions concernant la durée du mandat relèvent continûment du domaine constitutionnel. Ainsi, la position relative du mandat exécutif par rapport aux autres mandats s'améliore en ce qui concerne son rang dans l'organisation des différents pouvoirs.

***268* -** La légitimité du recours croissant à la loi pour fixer la durée des mandats politiques est d'autant plus mal assise que, dans le même temps, les constitutions sont devenues de moins en moins déclaratoires pour devenir des règles de droit dont la supériorité est sanctionnée par un contrôle de constitutionnalité. Ainsi, l'item « durée des mandats politiques » quitte la sphère constitutionnelle au moment même où sa présence au sein de ce corpus revêtirait l'intérêt le plus élevé. Par rapport à l'idéal démocratique, la relégation des dispositions relatives à la durée des mandats législatifs et locaux à un rang infra

---

Le Président de la République est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois. »

constitutionnel constitue une trace négative dans l'évolution de nos régimes politiques sur le chemin de la démocratie et de la réalisation effective de ses principes.

B- Le rang des différents mandats dans le dispositif institutionnel.

269 - On parle de rang pour exprimer l'ordre dans lequel apparaissent les différents pouvoirs dans la rédaction d'une constitution donnée. Ainsi, le rang est un marqueur du caractère plus ou moins conservateur, plus ou moins autoritaire du régime politique ou, au contraire, de sa tendance libérale et démocratique.

270 - Les régimes politiques dans lesquels les caractéristiques du Pouvoir législatif sont définies en premier sont plutôt politiquement démocratiques ou libéraux. A l'inverse, les régimes dans lesquels le Pouvoir exécutif sont définis en premier sont plutôt de tendance conservatrice, autoritaire ou césariste.

271 - Pour ce qui concerne les pouvoirs locaux, l'analyse est plus compliquée dans la mesure où la place qui leur est réservée peut être due à des considérations politiques opposées et varier considérablement en fonction de la période historique en question. La « décentralisation » - anachronisme mis à part - a été une valeur de droite puis de gauche, une valeur traditionnelle puis progressiste.

272 - L'exercice n'est pas aussi simple qu'il y paraît dans la mesure où des tendances contraires peuvent coexister à l'intérieur d'un même régime politique. Ainsi, un pouvoir peut faire l'objet des prescriptions constitutionnelles les plus immédiates mais voir reporter dans des textes infra constitutionnels des règles importantes quant au jugement qu'on est amené à apporter sur la qualité du régime politique considéré.

273 - Enfin, un régime ne se résume pas aux prescriptions littérales de sa Constitution et il convient de ne jamais trop s'éloigner de l'aphorisme gaullien : *« Une constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique »*[110].

274 - D'une manière générale cependant, l'item « *durée des mandats politiques* » constitue toujours un marqueur important de la qualité plus ou moins démocratique d'un régime politique. Le fait de le voir apparaître, dans la rédaction de la Constitution, tantôt en priorité pour tel pouvoir, tantôt pour tel autre, est un indicateur important. Mais c'est surtout par rapport au pouvoir législatif que ce facteur est déterminant, d'une part parce que, dans les régimes démocratiques et représentatifs, la souveraineté nationale est exercée par l'assemblée élue, d'autre part parce que le pouvoir législatif n'est pas monolithique ou organisé de manière identique pour l'ensemble des régimes.

[110] Conférence de presse du général DE GAULLE du 31 janvier 1964.

a) le pouvoir exécutif.

275 - Lorsque la Constitution nomme le pouvoir exécutif, elle définit toujours la durée du mandat correspondant et son rang est immédiatement fixé.

276 - Ainsi, **la Constitution de 1791** définit le pouvoir exécutif après le pouvoir législatif et fixe un rang dans lequel le pouvoir exécutif est en position d'infériorité par rapport au pouvoir législatif.

277 - Entre **les deux textes de 1793**, on devine l'inspiration différente en ce que, dans le projet de constitution girondine, le pouvoir exécutif est défini, aux articles 99 et 151, avant le Corps législatif à l'article 173. L'ordre est inversé dans la constitution montagnarde dans laquelle le corps législatif est fixé à l'article 40 avant le conseil exécutif à l'article 64.

278 - Bien sûr, les situations ne sont pas toujours aussi évidentes. Ainsi, **les Constitutions de l'An III et de l'An VIII** sont plus ambivalentes. Le régime du directoire donne le premier rang aux assemblées législatives dont les statuts sont définis aux articles 44 et 53 de la constitution alors que le pouvoir exécutif est rejeté aux articles 132, 137 et 138. Les dispositions de la constitution du 28 frimaire An VIII donnent la même illusion de libéralisme puisque les assemblées, Tribunat et Corps législatif, sont définies aux articles 27 et 31 alors que le pouvoir exécutif consulaire fait l'objet de l'article 39. Mais, dans ce dernier cas, outre le fait que les trois consuls sont nommés directement dans la constitution, le Sénat conservateur formé de membres inamovibles et à vie assure le caractère du régime.

279 - **La Constitution du 4 novembre 1848** se distingue par le trait que, nonobstant le fait qu'il s'agisse d'un régime présidentiel, le pouvoir législatif est défini aux articles 31 et 33, soit avant le pouvoir présidentiel consacré par l'article 45.

280 - Le revirement présidentialiste opéré par **la Constitution du 14 janvier 1852** est d'autant plus évident lorsqu'il consacre les premières lignes de son préambule et ses articles 2 et 3 à la définition de la fonction gouvernementale alors que le pouvoir législatif est renvoyé aux articles 25 et 32.

281 - Opposer les deux projets de **Constitutions du maréchal PÉTAIN et d'avril 1946** est évidemment facile et bien d'autres traits que le rang du mandat exécutif dans l'organisation générale du texte constitutionnel permettent d'établir le caractère autoritaire de l'un par rapport à l'inspiration démocratique de l'autre.

282 - La comparaison **des deux textes constitutionnels de 1946** est beaucoup plus subtile. Ainsi, si, dans le projet d'avril, le mandat législatif défini à l'article 50, est d'un rang indubitablement supérieur au mandat du Président de la République fixé à l'article 93, la Constitution d'octobre est d'une analyse plus délicate puisque, certes le pouvoir législatif est défini à l'article 6, bien avant le pouvoir exécutif du président, à l'article 29, mais la durée du mandat législatif est renvoyée à la loi électorale, ce qui est constitutif d'un déclassement.

283 - **La Constitution de 1958** assure, conformément à la philosophie constitutionnelle gaullienne, la primauté du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif. Ceci se traduit par la fixation du pouvoir exécutif dès l'article 6 de la Constitution alors que le pouvoir législatif est défini à l'article 25 avec, au surplus, un renvoi à la loi organique pour déterminer la durée des mandats de l'une et l'autre des assemblées.

284 - **Les Lois constitutionnelles de 1875** donnent l'exemple inverse d'un régime pour lequel la distribution des pouvoirs tendrait à faire croire à un régime conservateur alors qu'il s'est révélé être le creuset des libertés politiques et sociales de la France contemporaine. Ainsi, le statut du Président de la République est fixé dès l'article 2 de la loi du 25 février alors que la définition des pouvoirs de la Chambre des députés est renvoyée à la loi électorale.

285 - Si la définition du pouvoir exécutif implique la fixation de la durée du mandat dans la constitution, il n'est est pas de même pour les autres pouvoirs, législatifs ou locaux.

b) le pouvoir législatif.

286 - Pour ce qui concerne le pouvoir législatif, l'analyse oblige à décrire une situation qui évolue schématiquement en trois temps.

287 - Dans une première phase, le pouvoir législatif, issu directement de la souveraineté populaire, est défini dans la constitution, durée du mandat compris. Il s'agit de la Constitution de 1791, du projet girondin, de la Constitution du 24 juin 1793 et de la Constitution de l'An III. Pendant cette période, le pouvoir législatif accède au premier rang des pouvoirs constitutionnels.

288 - Dans une deuxième phase, avec l'apparition de régimes politiques plus conservateurs, apparaissent les régimes bicaméraux dans lesquels la Chambre Haute est définie en premier avec des mandats à vie ou héréditaires pour leurs membres. La prééminence et le prestige de ces Chambres sont marqués par le fait que les textes constitutionnels correspondants leur assurent la primauté de rang. Il s'agit des régimes impériaux ou ceux consacrant le retour de la royauté.

289 - Enfin, dans une troisième phase, l'effacement relatif du pouvoir législatif se traduit par le fait que la fixation de la durée des mandats politiques est renvoyée à la loi. Ce dernier cycle est inauguré par les Lois constitutionnelles de 1875 et perdure depuis la Constitution d'octobre 1946 jusqu'à celle de 1958.

290 - Dans cette évolution en trois phases, la linéarité du mouvement n'est troublée que par la constitution de 1848 et le projet d'avril 1946 soulignant ainsi le caractère particulier voire exceptionnel de ces deux textes. Ainsi, sur la longue période, le pouvoir législatif s'efface, de plus en plus régulièrement, devant le pouvoir exécutif qui s'inscrit de plus en plus systématiquement au premier rang des pouvoirs constitutionnels.

c) les pouvoirs locaux.

291 - Enfin, les pouvoirs locaux connaissent leur plus importante légitimité au début de l'histoire constitutionnelle contemporaine puisque la Constitution de 1791 et le projet girondin les établissent dans leur principe sans toutefois fixer la durée des mandats concernés. Mais cette lacune est immédiatement comblée dans les régimes montagnard et de l'An III. Les pouvoirs locaux connaissent, là, leur apogée puisque dans tous les autres régimes politiques la définition des pouvoirs locaux est, au mieux, renvoyée à la loi. Il arrive même à six reprises que les pouvoirs locaux soient totalement ignorés des textes constitutionnels.[111]

292 - Dans cette évolution des pouvoirs locaux vers un rang infra constitutionnel, seul le projet du maréchal PÉTAIN fait exception, soulignant ainsi la particularité de ce régime tourné vers la tradition plus encore que vers le conservatisme.

C - La place de la durée des mandats politiques dans les dispositifs infra constitutionnels.

293 - Bien que la durée du ou des mandats politiques constitue un des sujets les plus importants pour lesquelles le Souverain – Peuple ou Nation – concède, pour partie, sa prérogative ultime et essentielle, nombreuses sont les constitutions qui renvoient la fixation de la durée des mandats politiques à des dispositions infra constitutionnelles. À cet égard, les développements de Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS, à ce sujet, relèvent, sans doute pour partie, d'une certaine précipitation : « *Dans sa fonction d'élection, le pouvoir de suffrage est donc au principe d'un système politique de représentativité dans lequel l'élu ne saurait représenter l'unanimité des électeurs. Le représentant, s'exprimât-il au nom du peuple ou de la Nation, n'est pas à l'image des représentés. C'est la raison pour laquelle l'élection détermine une temporalité politique, qui donne son rythme propre à la*

[111] Il s'agit des régimes suivants : La constitution du 22 frimaire an VIII, de la Charte constitutionnelle de 1814, de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, de la Charte de 1830, des Sénatus-consultes de 1852 et 1870 et enfin des lois constitutionnelles de 1875.

démocratie constitutionnelle et pose en conséquence le problème de la durée des mandats électifs. Celle-ci est toujours inscrite dans la constitution[112] *et, tout autant que la répartition des organes du pouvoir politique, donne à la démocratie constitutionnelle sa physionomie singulière. »*[113]

294 - Ces dispositifs infra constitutionnels, en banalisant plus ou moins la règle fixant la durée des mandats politiques, emportent des conséquences, tantôt symboliques mais néanmoins essentielles, tantôt mécaniques et par conséquent opérationnelles, en ce qui concerne les équilibres institutionnels et politiques, leur rigidité ou leur variabilité tantôt objectives, tantôt relatives.

295 - Dans l'histoire constitutionnelle française, les textes renvoient à différentes catégories de lois. Ainsi, il est question de lois ou de lois spéciales, de lois électorales ou de lois organiques. Ces formules marquent la plus ou moins grande importance que le constituant accorde au mandat qu'il vise et à la fixation de sa durée.

296 - Marcel PRÉLOT traite avec insistance du problème de la hiérarchie des normes sous le règne de la Constitution du 4 octobre 1958 : « *Aucun texte constitutionnel n'a défini avec autant de soin les différentes catégories de normes, leur domaine et leurs places respectives et réciproques.* »[114]

297 - Ramenée à la problématique particulière de la durée des mandats politiques, cette constatation révèle sa particulière acuité. Ainsi, la durée des mandats politiques est de plus en plus réglée par la norme infra constitutionnelle[115] au moment même où la loi perd de son aura de règle indépassable parce qu'expression de la volonté générale. Avant 1958, la loi primait tout y compris la constitution dont la violation n'était pas sanctionnée. Après 1958, la loi est cantonnée dans son autorité et son domaine. Dans celle-ci figure l'ensemble des prescriptions concernant la durée des mandats politiques à l'exception du mandat présidentiel. Ainsi, en application de l'article 25 de la constitution, « *une loi organique fixe la durée des*

---

112 Souligné par nous.

113 **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** : *Droit constitutionnel* Thémis droit PUF 6ème édition 2013, page 164.

114 **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Précis Dalloz 6ème édition. 1972. Lire les développements à partir de la page 591.

115 *« Le peuple […] est l'objet d'une double organisation. L'une qui est d'ordre juridique et administratif et qui consiste d'une part dans la détermination de la qualité de citoyen ; d'autre part, dans la fixation de règles permettant l'exercice par les citoyens des prérogatives attachées à cette qualité. Les principes, dans ces divers domaines, sont évidemment posés par la constitution. Mais celle-ci renvoie au législateur le soin d'en déduire les règles ; de sorte que l'on se trouve en présence d'une réglementation très développée et très minutieuse qu'il a fallu codifier. Cette codification, décidée par un décret du 30 mars 1955, a donné naissance à un Code électoral divisé en deux parties, l'une législative […], l'autre réglementaire […].* » **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS,** déjà cité. Page 625.

pouvoirs de chaque assemblée. » Quant à l'article 34, il règle le cas des assemblées locales et de leur libre administration[116].

298 - Dans l'autre sens, la durée des mandats politiques quitte le domaine constitutionnel au moment même où celui-ci signe son autorité en qualité de sommet effectif de la hiérarchie des normes. Avant 1958, la Représentation faisait valoir sa prépondérance et exerçait la Souveraineté à la place de son véritable titulaire. Depuis 1958, l'inconstitutionnalité de la loi est sanctionnée et les modalités de la quête de cette sanction sont de plus en plus ouvertes. Depuis cette date également, les voies de la démocratie semi directe se sont ouvertes et le peuple, en plus de choisir directement, depuis 1962, le chef de l'Etat, participe à la prise de décision par la voie référendaire.

299 - Au final, l'amenuisement des libertés reconnues au Peuple quant à la fixation de la durée des mandats politiques, prérogative qui doit échoir au Souverain, va à rebours des autres dispositions constitutionnelles qui font l'originalité essentielle de la constitution de 1958 dans le domaine de la participation effective du Peuple à la vie civique et politique.

D - La durée des mandats politiques, objet d'exercice de la souveraineté ?

300 - Pour des raisons qui tiennent essentiellement à l'importance démographique des sociétés auxquelles elles s'appliquent ainsi qu'à la complexité croissante des affaires faisant l'objet de la gestion publique, la démocratie ne se conçoit plus que sous un régime représentatif.

301 - Cependant, et à rebours de cette constatation qui paraît incontournable, les citoyens, la société civile revendiquent de plus en plus une place dans la gestion des affaires publiques. Le souhait, partout exprimé, d'une plus grande décentralisation, d'une autonomie des collectivités historiques et culturelles au sein des États en est l'illustration la plus évidente.

302 - De son côté, le mouvement institutionnel français exprime, une fois encore, sa part d'originalité. Si, jusque dans les années 1980, la décentralisation n'a été envisagée que de manière frileuse, la Vème République ouvre incontestablement un mouvement de démocratie dite semi-directe que l'on pourrait qualifier de partagée entre l'organisation classique d'une démocratie représentative et la mise en œuvre d'une souveraineté plus populaire grâce à l'instillation de la technique référendaire. Ainsi, la souveraineté semble-t-elle disposer de voies d'expression plurielles.

[116] Dispositions citées paragraphe 323 page 80.

303 - Cependant, le jeu des institutions tend à exclure le Souverain originel pour n'accorder crédit qu'à la voie de la représentation. En effet, alors même que la société civile revendique encore et toujours une participation démocratique libérée des jeux institutionnels, le Conseil Constitutionnel, tout particulièrement en ce qui concerne la durée des mandats politiques, laisse libre cours au jeu partagé par les pouvoirs exécutif et législatif ordinaires. Même en ce qui concerne le sujet simple et basique de la durée des mandats politiques, le Souverain n'est pas maître de son destin.

a) La Vème République, régime non exclusivement représentatif.

304 - Par rapport à l'exercice effectif de la Souveraineté, le régime de la Vème République constitue un objet original par rapport à ses devanciers. Inspiré très fortement des idées constitutionnelles du Général DE GAULLE, la Vème République a été, dans son avènement, un essai de promotion d'un schéma constitutionnel dans lequel un pouvoir exécutif raffermi devait jouer le premier rôle par rapport à un pouvoir législatif, sinon rabaissé, du moins rentré dans le rang, confiné à un rôle très précautionneusement circonscrit.

305 - À cet égard, le fait que la Vème République ne soit pas un régime classiquement représentatif doit être relevé et la comparaison avec les autres régimes constitutionnels que la France avait jusqu'alors épuisés est significative.

306 - Ainsi, pour ce qui ne concerne que les régimes d'essence démocratique, **la Constitution du 3 septembre 1791** pose, dans ses articles Premier et 2 les principes et désigne les titulaires de la Souveraineté et de la Représentation[117].

307 - Dans les textes de 1793[118], l'organisation du peuple souverain en assemblées primaires puis de présentation, dans le projet de février, ou électorales, dans la Constitution de juin, dit assez la part réduite laissée au peuple souverain, ceci malgré le fait que ces textes aient été plutôt d'inspiration rousseauiste.

308 - Ainsi, dans **la Constitution du 24 juin 1793**, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, dans ses articles 25 et 26, dispose :

> *« La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable. »*

---

[117] *« La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. »*
« La Nation, de qui émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. La Constitution française est représentative : Les représentants sont le Corps législatif et le Roi. »

[118] Il s'agit de la Constitution présentée les 15 et 16 février 1793, an II de la République, dite constitution girondine, puis de la Constitution du 24 juin 1793, dite montagnarde.

« Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ; mais chaque section du souverain assemblée doit jouir du droit d'exprimer sa volonté avec une entière liberté. »

309 - L'Acte constitutionnel prescrit dans les articles 1er, 2, 7 et 8 une logique représentative, laquelle fait, par ailleurs, l'objet d'un titre intitulé *De la représentation nationale*[119].

310 - **La Constitution du 4 novembre 1848,** qui signe le retour à la République et à la Démocratie dispose dans ses articles premier, 18 et 20 :

« La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. […]»

« Tous les pouvoirs publics, quels qu'ils soient, émanent du peuple. Ils ne peuvent être délégués héréditairement. »

« Le Peuple français délègue le Pouvoir législatif à une assemblée unique.[120] *»*

311 - Le caractère chaotique de l'avènement du régime politique qui deviendra la IIIème République n'est plus à démontrer et les textes constitutionnels finalement adoptés ne s'embarrassent pas de considérations relevant de la philosophie juridique ou politique. Cependant, la IIIème République est toujours reconnue comme le lieu de *la loi, expression de la volonté générale* et de la primauté du pouvoir législatif à la base du parlementarisme à la française. La quasi exclusion du peuple est signifiée dès la loi du 31 août 1871, dite Constitution Rivet, dans laquelle l'Assemblée nationale prend acte qu'elle est détentrice de la souveraineté, y compris pour exercer directement le pouvoir constituant :

« L'Assemblée nationale ; - Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie, et que les devoirs impérieux que tout d'abord elle a dû s'imposer, et qui sont encore loin d'être accomplis, l'ont seuls empêchée jusqu'ici d'user de ce pouvoir[121]*, »*

312 - On pourrait dire que la IIIème République est le régime du peuple exclu puisqu'aussi bien le mot même de *peuple* n'est pas utilisé une seule fois dans les textes des trois Lois constitutionnelles. Bien qu'aucune restriction n'existe à la participation électorale, le régime pratique toujours la doctrine de *l'électorat fonction* puisque la participation politique du citoyen s'arrête à la désignation de ses représentants. Ainsi, le régime qui a

---

[119] *« La République française est une et indivisible. »*
« Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en assemblées primaires de canton. »
« Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français. »
« Il nomme immédiatement ses députés. »
[120] Souligné par nous.
[121] Souligné par nous.

engendré l'éclosion de nos libertés publiques les plus essentielles a été aussi, à son origine, celui dans lequel la dignité citoyenne a été reconnue avec une particulière pusillanimité.

313 - Mais c'est surtout par rapport à sa devancière immédiate, la Constitution de 1946 que la Constitution de 1958 doit être comparée. Le projet de Constitution du 19 avril 1946, rejeté par le référendum du 5 mai, pose des limites encore très strictes à l'exercice direct de la souveraineté par le peuple alors même que ce projet est considéré comme un des textes constitutionnels les plus favorables à la théorie de la souveraineté populaire. Ainsi, l'article 2 de la Déclaration des Droits de l'Homme, puis les articles 43 et 47, alinéa 1 de la Constitution fixent les bornes de l'exercice direct de la démocratie[122] .

314 - Les constituants d'avril ont disposé que la souveraineté ne pouvait s'exercer que dans le cadre des dispositions constitutionnelles. Ils ont restreint le champ de la légitimité en affirmant que, seuls, les députés à l'Assemblée nationale étaient à même d'exprimer la souveraineté populaire. Le projet d'avril 1946 expose que la souveraineté ou volonté nationale s'exprime par la Loi qui est la production des élus du peuple.

315 - Seules, les éventuelles modifications de la Constitution pourront donner lieu à l'intervention directe du peuple, ce qui, par rapport aux dispositions en vigueur sous la IIIème République constitue un progrès dans le sens d'une expression du peuple non médiatisée par des représentants[123].

316 - Ainsi, le projet d'avril opère un certain glissement en instillant quelques bribes de démocratie semi-directe. Ce glissement semble être remis en cause dans la constitution d'octobre puisque la participation directe du peuple pour d'éventuelles modifications constitutionnelles, qui était exclusive de toutes autres modalités en avril entre, en octobre, en concurrence avec une modalité de réforme constitutionnelle par la voie des représentants[124].

---

[122] *« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans le peuple. Nul corps, nul individu ne peut exercer cette autorité qui n'en émane expressément.*
La loi est l'expression de la volonté nationale. Elle est la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse, soit qu'elle oblige.
Cette volonté s'exprime par les représentants élus du peuple. »
« La souveraineté appartient au peuple. Elle s'exerce conformément à la Constitution. »
« Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal et secret. »

[123] **Article 47, alinéa 2 :** *« La constitution ne pourra être modifiée que par la voie du référendum, conformément à l'article 123. »*

[124] **Article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946 :** *« La souveraineté nationale appartient au peuple français. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.*
Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par la voie du référendum.
En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée Nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. »

317 - La formulation du dernier alinéa de cet article 3 rappelle très étroitement les dispositions précédemment citées de l'article 47, alinéa 1 du projet d'avril 1946, sauf à considérer que la Constitution d'octobre prévoit une organisation bicamérale du Parlement. En prescrivant que la souveraineté nationale ne s'exerce que par l'Assemblée nationale, la Constitution d'octobre organise un bicamérisme très inégalitaire dans lequel la légitimité politique du Conseil de la République est particulièrement mesurée, ce que d'autres dispositions constitutionnelles confirment par ailleurs.

318 - Au total, on doit constater que, sur le seul critère de l'exercice de la souveraineté, si le projet d'avril peut être considéré comme une tentative de retour à la logique de la Constitution du 26 juin 1793, la Constitution d'octobre se rapproche plus de la logique des Lois constitutionnelles de 1875, en affirmant la primauté parlementaire, avec, cependant, la caractéristique importante d'un affaiblissement très important de l'aura de la Chambre Haute.

319 - Par rapport à l'ensemble de ces régimes historiques, la Constitution de 1958 opère une sorte de recentrage philosophique par lequel la loi référendaire est située, par principe, sur un pied d'égalité par rapport à l'acte représentatif :

> Article 3 : *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. […]. »*

320 - Cette affirmation de principe est confirmée par les dispositions de l'article 11 de la Constitution qui établit les conditions et fixe les sujets pour lesquels un référendum peut être organisé. La rédaction originelle de cet article 11 était établie comme suit :

> *« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal Officiel, peut soumettre au référendum <u>tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics</u>[125], comportant un accord de communauté ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions. […]»*[126]

[125] Ce sujet est particulièrement important au regard de la problématique générale de nos travaux. En effet, la durée des mandats politiques et l'organisation des calendriers électoraux sont des sujets touchant à l'organisation des pouvoirs publics sans relever de la constitution, mandat présidentiel mis à part.

[126] Cet article 11 de la constitution a fait l'objet de plusieurs modifications allant dans le sens d'une augmentation du nombre des sujets pouvant faire l'objet de lois référendaires.

321 - Ainsi, bien que renfermant des dispositions qui font, pour l'essentiel, de la Vème République un régime représentatif; la Constitution du 4 octobre 1958 a aménagé des espaces d'intervention du peuple dans le fonctionnement des pouvoirs publics et la production législative. L'aménagement de ces espaces a correspondu, à l'origine, à l'application de la philosophie politique gaullienne, mais leurs extensions relèvent d'une aspiration plus générale de la société dans son ensemble.

322 - Cependant, depuis les conditions historiques et politiques qui ont présidé à l'avènement de la Vème République, les équilibres politiques et institutionnels ont été profondément bouleversés. Ainsi, l'apparition du fait majoritaire a permis à la majorité de l'Assemblée nationale d'adouber un gouvernement et d'assurer la pérennité de celui-ci. Le couple ainsi formé peut également s'appuyer sur la légitimité présidentielle. Depuis l'introduction du quinquennat et la réforme organique consistant à inverser l'ordre des élections présidentielles et législatives, l'adéquation des majorités présidentielle et parlementaire est confortée. Ce faisant, le pouvoir de l'Assemblée que l'on souhaitait amoindrir en 1958 est, au contraire, conforté, et ce renforcement s'effectue à la satisfaction du pouvoir exécutif.

323 - Ce faisant, et par rapport à la problématique abordée dans ces travaux, le pouvoir législatif, en accord avec le pouvoir exécutif, use de ses prérogatives fixées aux articles 25 et 34 de la Constitution notamment dans les dispositions suivantes :

Art.25 : *« Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblé. […]. »*

Article 34 : *« La loi fixe également les règles concernant :*

-le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales ; […]

La loi détermine les principes fondamentaux : […]

-de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ; […]. »

324 - Ainsi, le législateur a opéré de nombreuses modifications de la durée des mandats électifs sous la Vème République :

- Loi n° 66-947 du 21 décembre 1966 reportant de mars à octobre 1967 le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin d'éviter que celui-ci n'intervienne en même temps que les élections législatives ;

- Loi n° 72-1070 du 4 décembre 1972 reportant de mars à octobre 1973 le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin d'éviter que celui-ci ne coïncide avec les élections législatives ;

- Loi n° 88-26 du 8 janvier 1988 reportant de mars à septembre le renouvellement d'une série de conseillers généraux afin de faciliter l'organisation de l'élection présidentielle ;

- Loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 prolongeant d'un an les mandats des conseillers généraux élus en 1985 et écourtant de deux ans le mandat des conseillers élus en 1988, afin de permettre l'organisation simultanée des élections régionales et cantonales;

- Loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 prolongeant d'un an le mandat d'une série de conseillers généraux en vue de rétablir le renouvellement triennal par moitié des conseillers;

- Loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 reportant de trois mois les élections municipales de 1995 afin d'écarter toute difficulté dans l'organisation de l'élection présidentielle;

- Loi n° 96-89 du 6 février 1996 reportant de deux mois le renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française en vue d'éviter que ce renouvellement ne vienne perturber l'examen, par le Parlement, d'une réforme statutaire de cette collectivité ;

- Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 reportant de onze semaine l'organisation des élections législatives, afin qu'elles aient lieu après l'élection du Président de la République ;

- Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant d'un an le mandat des conseillers municipaux, des conseillers généraux et des sénateurs renouvelables en 2007 afin de permettre le bon déroulement des élections présidentielles et législatives.

- Loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organisant la concomitance des renouvellements des conseillers généraux et des conseillers régionaux.

- Loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

- Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

- Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

325 – Cette dernière loi est intéressante tant par les débats parlementaires auxquels son adoption a donné lieu que par les dispositions qui ont finalement été adoptées. Elle exprime également une sorte de consensus qui semble unir la classe politique nationale dans son ensemble, d'une part, et le juge constitutionnel, d'autre part, sur ce qui peut être considéré comme légitime en ce qui concerne la problématique de la modification de la durée des mandats politiques[127].

326 - Les débats parlementaires qui ont débouché sur l'adoption de la loi du 16 janvier 2015 découlent de la volonté présidentielle de voir s'opérer une vigoureuse rationalisation de l'organisation territoriale de la République, rationalisation qui doit comprendre, tout d'abord, une adaptation des différentes catégories de structures publiques locales.

327 - Dans un premier mouvement, le projet gouvernemental prévoyait, à l'horizon 2020, la disparition pure et simple des départements. Ainsi organise t-il la tenue des élections départementales et régionales en décembre 2015, le temps étant ainsi donné à la redéfinition des contours des nouvelles régions, plus fortes démographiquement et financièrement. Complémentairement, les élections suivantes sont prévues en mars 2020, ce qui aurait permis, d'une part, d'organiser les élections régionales concomitamment aux élections municipales et intercommunales et, d'autre part, d'organiser la reprise des compétences départementales par les régions et les intercommunalités, ceci en fonction des vocations ajustées des unes et des autres. Une deuxième loi[128] définit la nouvelle répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

328 - En 2014, les débats politiques se poursuivant en même temps que le projet de loi faisait l'objet des premières discussions parlementaires, il a été finalement admis que la disparition pure et simple des départements ne constituait peut-être pas la meilleure des solutions, au moins à court et moyen terme, tant la France est riche de situations géographiques, économiques, sociales et humaines différentes. Le débat ainsi relancé sur l'avenir des départements, il n'était plus impératif de lier les calendriers des élections régionales et des élections départementales. Pire même, le report des élections départementales à décembre 2015 perdait toute sa raison d'être et il a été décidé de maintenir

[127] Le dossier législatif disponible sur www.legifrance.fr et le dossier relatif à la décision du Conseil constitutionnel n° 2014-709 consultable sur www.conseil-constitutionnel.fr renferment les éléments de fond et les analyses de la situation politique et juridique établie au moment de l'adoption de cette loi.
[128] Loi n°2015-991 du 7août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

la date des élections départementales à ce qui était prévu par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013, soit mars 2015, tout en confirmant les élections régionales en décembre 2015.

329 - Le début des mandats ayant été fixé, s'est posée la question de leur terme. C'est à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi que le Sénat a voté, en séance publique, un amendement établissant le terme des mandats régionaux et départementaux débutant respectivement en décembre et mars 2015 à mars 2021 et non pas à mars 2020 comme il était initialement prévu. Cette disposition a reçu l'aval du Gouvernement et de la majorité à l'Assemblée nationale.

330 - L'évolution des dispositions du projet de loi concernant la durée des mandats politiques ne concerne pas seulement les départements et les régions métropolitaines mais également les départements d'outre-mer ainsi que les autres collectivités territoriales de la République à statut spécial, la Corse notamment mais également la Guyane et la Martinique.

331 - Le département du Rhône fait l'objet de dispositions particulières ayant pour objet de prendre en compte la spécificité de sa situation découlant de la nouvelle organisation de l'agglomération lyonnaise. Ainsi, les mandats des conseillers généraux élus dans les cantons dont les limites s'inscrivent intégralement dans le périmètre de la Métropole de Lyon ont pris fin, par anticipation, le 31 décembre 2014.

332 - Au final, les durées des différents mandats politiques locaux ont, du fait de la promulgation de la loi du 16 janvier 2015, subi d'importantes modifications cependant bien moindre que ce qui avait pu être envisagé aux différentes étapes du processus législatif.

333 - Ainsi, les conseillers régionaux en fonction au moment de la discussion du projet de loi, qui avaient été élus les 14 et 21 mars 2010 pour une durée dérogatoire de quatre ans au lieu de six ans, durée de droit commun prévue par l'article L.336 du code électoral, voient leurs mandats s'éteindre en décembre 2015, soit une durée de cinq ans et huit mois environ alors que leurs successeurs auront un mandat de cinq ans et trois mois prenant fin en mars 2021 après que l'on eût envisagé pendant plusieurs mois un mandat réduit d'une année supplémentaire. Encore convient-il de noter que les élus de 2010 ont connu deux augmentations de la durée de leurs mandats, une première fois en application de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral, portant le terme de mars 2014 à mars 2015, puis une deuxième fois en application de la loi du 16 janvier 2015.

334 - La situation des élus départementaux au regard de la durée de leurs mandats n'est pas plus limpide, bien au contraire. Les élections départementales des 22 et 29 mars 2015 ont procédé au renouvellement des assemblées formées par application des résultats des élections cantonales de 2008 et de 2011 chacune pour la moitié des membres des assemblées. Les élections des 9 et 16 mars 2008, initialement prévues en 2007, avaient désigné des conseillers généraux pour six ans, dont les mandats, en conséquence s'éteignaient en mars 2014. Les élections des 20 et 27 mars 2011, initialement prévues en 2010, avaient pourvu les sièges de la deuxième moitié des assemblées départementales, ceci pour un mandat de trois ans seulement. Il s'agissait, à l'époque où ces dispositions avaient été votées de faire coïncider l'ensemble des renouvellements à mars 2014 afin de mettre en œuvre la réforme territoriale prévue par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 et de mettre en place les conseillers territoriaux ayant vocation à siéger aussi bien dans les assemblées départementales que dans les conseils régionaux. La nouvelle majorité politique issue des élections présidentielles et législatives de 2012 a mis fin à la préparation de cette réforme par l'adoption de la loi du 17 mai 2013, elle a repoussé les élections départementales à mars 2015. Le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral a envisagé le report de ces élections départementales de mars 2015 à décembre 2015 ceci afin de maintenir le couplage des élections départementales avec les élections régionales.

335 - On retiendra donc de cette histoire électorale et politique compliquée que l'électeur qui s'était exprimé lors des élections cantonales de 2011 avait formulé un choix pour trois ans au lieu de six, durée de droit commun, que le mandat ainsi attribué a duré un ans de plus après qu'il eût été envisagé une nouvelle prorogation de huit mois supplémentaires environ. Pour sa part, l'électeur concerné par les élections cantonales de 2008 avait confié un mandat de six ans qui a, finalement, duré une année supplémentaire.

336 - On peut donc considérer que de mai 2007, date du début du précédent mandat présidentiel, jusqu'à janvier 2015, date de la dernière loi procédant à une modification du calendrier électoral, la durée des mandats politiques locaux n'a servi que de variable d'ajustement à des politiques se donnant pour objectif une réforme de l'organisation territoriale de la République sans que les projets successivement mis en chantier aient pu atteindre le niveau de légitimité suffisant pour que ces essais ne soient pas remis en cause dès l'alternance politique suivante. Sans que les différentes modifications de durées des mandats aient dû encourir une sanction juridique, il doit être remarqué que le législateur a, particulièrement en 2014-2015, usé de beaucoup de prudence lorsqu'il s'est agi de formuler

des projets touchant à la modification des durées des mandats politiques. Ainsi, l'étude d'impact de ce qui est devenu la loi du 16 janvier 2015, par ailleurs fortement critiquée, a précautionneusement exposé les différents scénarii de modification du calendrier électoral rendu nécessaire principalement du fait de la réforme des régions. Les différentes options quant à la date exacte des élections territoriales de 2015 sont énumérées afin de montrer les avantages et inconvénients des solutions envisageables :

> « *Option 1 : organiser les élections régionales et départementales en mars 2015 […]*
>
> *Option 2 : reporter les élections régionales et départementales à mars 2016 […]*
>
> *Option 3 : reporter les élections au mois de juin 2015 […]*
>
> *Option 4 (retenue) : reporter les élections régionales et départementales en décembre 2015 constituerait in fine la solution la plus appropriée […]* »

337 - Le législateur procède selon la même méthode en ce qui concerne le renouvellement des mandats devant débuter en 2015 :

> « *Option 1 : prévoir l'échéance des mandats régionaux et départementaux en mars 2021 […]*
>
> *Option 2 (retenue) : prévoir l'échéance des mandats régionaux et départementaux en mars 2020 […]* »

338 - Le législateur insiste sur le fait que ses initiatives sont respectueuses des règles constitutionnelles relatives à l'organisation des scrutins :

> « *Le report des élections régionales et départementales à décembre 2015 constitue l'option la plus respectueuse de la sincérité des scrutins. […]*
>
> *L'option retenue assure par ailleurs le respect des principes constitutionnels applicables aux mandats électoraux. […]*
>
> *Le report au mois de décembre 2015 des élections régionales et départementales répond aux exigences de la jurisprudence. […]* »[129]

339 - Les débats parlementaires relatifs à la discussion de ce même projet de loi ont été l'occasion de se référer à cette exigence de respect des règles constitutionnelles. Ainsi, Michel DELEBARRE soutenait : « *Une jurisprudence constitutionnelle constante enserre la liberté du législateur d'abréger ou de proroger des mandats électifs. Le juge constitutionnel*

[129] Cet ensemble de trois citations figure en page 25 de l'étude d'impact.

contrôle en deux temps : d'abord, l'existence d'un motif d'intérêt général puis, la durée de la prorogation ou de l'abréviation de la durée du mandat. »[130]

340 - Pour sa part, Jean-Jacques HYEST, président de la commission spéciale au Sénat notait : « *Je relève que, jusqu'à présent, parmi les huit décisions qu'il a rendues sur le sujet, le Conseil constitutionnel a admis que la perspective d'une réforme future ou l'examen, concomitant aux élections, d'une réforme par le Parlement justifiait un report.* »[131]

341 - Carlos DA SILVA, rapporteur du projet à l'Assemblée nationale, s'exprimait en ces termes : « *L'article 34 de la Constitution prévoit qu'il revient à la loi de déterminer les règles applicables au « régime électoral [...] des assemblées locales », ainsi que de fixer « les conditions d'exercice des mandats électoraux et des fonctions électives des membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ». Dans ce cadre, le Conseil constitutionnel a explicitement précisé que la loi « peut décider une prorogation ou une cessation anticipée du mandat en cours ». Cependant, cette compétence n'est pas sans limite ; le législateur doit respecter un principe de périodicité raisonnable de l'exercice du droit de suffrage et le report doit s'inscrire dans un objectif d'intérêt général.* »[132]

342 - A la suite de l'abandon du projet gouvernemental de procéder à la suppression des départements à l'horizon 2020, le couplage des élections départementales avec les élections régionales perd sa raison d'être. M. André VALLINI, secrétaire d'État en prend acte : « *Les élections départementales étaient initialement prévues en mars 2014 puisque, lors du dernier renouvellement, en mars 2011, certains d'entre nous – c'était mon cas – ont été élus pour trois ans. Elles ont donc déjà fait l'objet d'un report d'un an. Nous avions envisagé de les coupler avec les élections régionales en décembre 2015, mais, dans un souci de* <u>*sécurité juridique*</u>[133]*, comme le souhaitait d'ailleurs la majorité sénatoriale qui était, à l'époque, dans l'opposition, nous proposons de revenir à la date de mars 2015 pour les élections départementales.* »[134]

---

130 Rapport législatif A.N. n° 658 déposé le 26 juin 2014. Il ajoutait : « *Se fondant sur l'article 3 de la Constitution, le juge constitutionnel veille également à ce que la loi ne remette pas en cause le droit des électeurs d'exercer leur droit de suffrage selon une « périodicité raisonnable ».Aussi, n'admet-il qu'une prorogation à caractère exceptionnel, transitoire et limitée dans le temps. Le Conseil constitutionnel a explicitement précisé que la loi « peut décider une prorogation ou une cessation anticipée du mandat en cours* »

131 Séance publique du 4 juillet 2014.

132 Rapport législatif A.N. n° 2120 déposé le 10 juillet 2014.

133 Souligné par nous.

134 Séance plénière du 30 octobre 2014

343 - Ainsi, bien que les débats parlementaires aient eu lieu dans un climat de forte tension politique, majorité et opposition n'ont eu de cesse de faire en sorte d'éviter une censure du Conseil constitutionnel en ce qui concerne le sujet particulier de la durée des mandats politiques. Au fil des débats, les points de vue des uns et des autres se sont rapprochés, à tel point que les dispositions de l'article 10 de la loi finalement votée, celui qui fixe les dates des différentes élections, n'a pas fait l'objet de recours devant le Conseil constitutionnel par les parlementaires de l'opposition. Le juge constitutionnel ne s'étant pas saisi de ce point, ces dispositions n'ont pas été sanctionnées. Les règles relatives à la durée des mandats politiques ainsi qu'à la possibilité de les modifier semblent ainsi faire l'objet d'un consensus tenant en quelques points dont la caractéristique commune est de pouvoir faire l'objet d'une relative souplesse quant à leur interprétation.

344 - Ainsi, majorité et opposition parlementaires semblent partager une même doctrine quant à la liberté dont elles peuvent jouir en ce qui concerne l'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives à la durée des mandats politiques.

345 – La séquence politique de 2013-2014 n'a donc pas infirmé la propension du législateur à retoucher la durée des mandats politiques. Bien au contraire, on a pu constater durant cette dernière période qu'une même majorité politique pouvait, en l'espace d'une année modifier les termes de certains mandats et revenir sur cette première modification pour en décider une autre. Le Conseil constitutionnel, régulièrement saisi depuis 1985, ne s'autorise pas à exercer un contrôle approfondi.

b) Analyse critique des décisions du Conseil Constitutionnel.

346 - La liste des interventions du Conseil constitutionnel dans le domaine faisant l'objet de cette étude est longue de douze décisions[135].

---

[135] - Décision n° 85-195 DC du 10 juillet 1985 relative à la loi organique modifiant le code électoral et relative à l'élection des députés ;
- Décision n° 87-233 DC du 5 janvier 1988 concernant la loi relative aux élections cantonales ;
- Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 relative à la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseillers généraux et des conseillers régionaux ;
- Décision n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 concernant la loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux ;
- Décision n° 94-341 DC du 6 juillet 1994 concernant la loi relative à la date du renouvellement des conseillers municipaux ;
- Décision n° 96-372 DC du 6 février 1996 concernant la loi organique relative à la date de renouvellement des membres de l'assemblée territoriale de la Polynésie française ;
- Décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001 relative à la loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ;
- Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005 concernant la loi organique modifiant les dates de renouvellement du Sénat ;
-Décision n° 2010-603 du 11 février 2010 concernant la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

347 – La décision n°2014-709 est remarquable en ce qu'elle ne traite pas des problèmes posés par la modification des durées de nombreux mandats politiques alors même que des dispositions importantes de la loi n° 2015-29 soumise au juge constitutionnel, qui avaient fait l'objet de vifs débats au Sénat puis à l'Assemblée Nationale, concernent la modification de la durée des mandats des conseillers régionaux, des conseillers départementaux ainsi que d'autres collectivités territoriales de la République. Les griefs des parlementaires qui ont soumis la loi votée au Conseil constitutionnel ont porté sur la procédure d'adoption de la loi ainsi que sur la délimitation des contours des nouvelles collectivités régionales. Les recours formés par les sénateurs, d'une part, et les députés, d'autre part, n'ont pas été l'occasion de discuter la légitimité des aménagements de la durée des mandats, le Conseil constitutionnel n'a pas soulevé ce problème de son propre chef.

348 - La position du Conseil constitutionnel au regard de la modification ponctuelle du calendrier électoral affectant peu ou prou la durée des mandats politiques locaux ou nationaux reste inchangée depuis 1985, date à laquelle il a dû intervenir pour la première fois. Cette position s'articule autour de cinq principes constamment réaffirmés :

- La compétence du législateur est avérée. Elle découle de la lecture des articles 25 et 34 de la Constitution déjà cités ;
- La périodicité raisonnable des opérations électorales pour l'exercice du droit de suffrage doit être préservée ;
- Les aménagements du calendrier électoral entraînant l'augmentation ou, au contraire, la diminution de la durée des mandats en cause doivent revêtir un caractère exceptionnel et transitoire et être conformes à l'intérêt général ;
- Les pouvoirs du Conseil Constitutionnel ont un caractère différent de ceux exercés par le législateur ;
- Le Conseil Constitutionnel s'oblige à n'exercer qu'un contrôle minimum et s'interdit d'apprécier la légitimité de la politique menée dès lors les moyens mis en œuvre sont en adéquation avec l'objectif poursuivi.

- Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 concernant la loi relative à l' l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.
- Décision n° 2013- 668 DC du 16 mai 2013 concernant la loi relative à l' l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.
- Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 concernant la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

349 - En 2014-2015, le législateur -gouvernement, majorité et opposition parlementaires confondus- a rappelé, durant l'ensemble du processus législatif, le corpus de règles exprimé par le Conseil constitutionnel et dont le respect constitue le garde-fou contre l'éventualité d'une sanction. La prudence affichée ainsi que le consensus opéré a permis d'éviter la sanction du juge constitutionnel. Les circonstances particulières de cette période politique faite d'une remise en cause d'un calendrier politique fixé un an auparavant par la même majorité ainsi que les tergiversations importantes quant à la solution du problème auraient pu constituer le ferment d'un conflit juridique grave entre les gouvernants et le juge constitutionnel. Le consensus construit tout au long de la procédure parlementaire a évité que le sujet particulier de la durée des mandats fasse l'objet d'un des thèmes des recours formés par les députés et les sénateurs de l'opposition et, si le Conseil constitutionnel s'est saisi de ce fameux article 10 de la loi votée, son propos a été d'étudier le calendrier modifié relativement aux comptes de campagne des candidats et aux campagnes de communication des collectivités territoriales concernées par la période électorale ouverte dans des conditions quelque peu particulières et non pas les modifications apportées à la durées des mandats politiques elles-mêmes.

350 - Si la position du Conseil constitutionnel a le mérite de la constance et de la rigueur formelle, elle pêche fondamentalement dans la trop faible protection qu'elle accorde au principe de souveraineté et à son exercice par le peuple notamment dans sa dimension relative à l'exercice du droit de suffrage. Ainsi, le visa traditionnel relatif au « *respect des dispositions et principes de valeurs constitutionnelles* » reste finalement sans effet pratique, le Conseil constitutionnel donnant primauté aux pouvoirs constitués par rapport au pouvoir souverain, la Nation ou le Peuple.

351 - Il semble cependant que des éléments de philosophie juridique et de logique institutionnelle et juridique existent qui devraient permettre au Conseil constitutionnel de suivre une politique plus ambitieuse au regard de la protection du droit de suffrage et de celui qui l'exerce, le Souverain, le peuple et, finalement le citoyen-électeur.

352 - Tout d'abord, la nature du régime de la Vème République, certes toujours représentative mais à un degré bien moindre que ses devanciers, devraient inciter le Conseil constitutionnel à prendre en compte la force particulière qui doit être reconnue au droit de suffrage dans un régime dans lequel le Président de la République, lui-même, est élu au suffrage universel direct, où la Souveraineté s'exerce par la voie du référendum concurremment à la voie de la représentation nationale. Il est patent, en prenant en compte l'ensemble de ces considérations, que le constituant originaire a souhaité donner au Souverain

une place qui doit dépasser, dans sa mesure, celle qui lui est accordée dans un régime représentatif classique et, pour ce qui concerne l'histoire constitutionnelle française, dans les régimes des IIIème et IVème Républiques. Le constituant de 1958 avait souhaité la diminution du prestige et des prérogatives des chambres parlementaires et notamment de la Chambre basse afin que, sur des sujets graves ou importants, le Président de la République puisse prendre directement l'attache du peuple amené à se prononcer par la voie référendaire.

353 – Depuis l'avènement du fait majoritaire, le Président, le Gouvernement et la majorité parlementaire peuvent unir leurs voix et leurs destinées et, de fait, le Peuple est relégué, voire rejeté, pour tout dire ignoré. Ainsi, à trop accorder de confiance à la concordance des volontés des pouvoirs institués, la pratique institutionnelle tourne le dos à la logique des constituants originaires.

354 **-** L'approfondissement de l'État de droit constitue un deuxième argument d'une plus grande rigueur du Conseil constitutionnel pour sauvegarder le droit de suffrage. En instituant un Conseil constitutionnel qui est devenu le véritable arbitre des conflits politico-juridiques qui ne manquent pas de survenir dans le fonctionnement courant des institutions constitutionnelles et politiques, le constituant de 1958 a ouvert la voie à l'avènement d'un régime politique dans lequel la Représentation peut ne pas avoir le dernier mot, ponctuellement sur un projet de loi donné. Ce principe est appliqué grâce au contrôle de constitutionnalité qui touche l'ensemble du domaine législatif par l'intermédiaire de procédures de plus en plus ouvertes. Á cet égard, on peut affirmer qu'aux premières initiatives du Conseil constitutionnel[136] ont répondu les volontés des différentes institutions[137], de voir le Conseil constitutionnel prendre pleinement sa place dans le fonctionnement harmonieux de notre système politique. Il n'est donc pas de bonne politique que le contrôle exercé se fasse moins rigoureux dès lors qu'il s'agit d'apprécier les conditions dans lesquelles le peuple est amené à s'exprimer sans médiation, c'est-à-dire lors du contrôle de la législation concernant l'exercice du droit de suffrage. Le Conseil constitutionnel devrait enfin donner consistance à la formule « *principes et règles de valeur constitutionnelle* » qu'il emploie régulièrement pour

---

136 La décision du 16 juillet 1971 sur le droit d'association a été retenue comme la décision emblématique par laquelle le Conseil Constitutionnel a exprimé la volonté d'être reconnu comme un véritable juge constitutionnel. Lire à ce propos les développements dans *Droit constitutionnel* par **Vlad CONSTENTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** Coll. Thémis PUF. 2013. 6ème édition, page 448.

137 L'initiative du président Valéry GISCARD D'ESTAING de proposer d'étendre le droit de saisine à 60 députés ou 60 sénateurs constitue une ouverture politique en direction de l'opposition parlementaire mais également une marque de confiance envers le Conseil Constitutionnel et à sa capacité à tenir son rôle de juge. Elle débouchera sur la loi constitutionnelle n° 74-904 du 29 octobre 1974.
La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 instituant notamment le renvoi préjudiciel pour exception d'inconstitutionnalité constitue la deuxième grande étape de l'élargissement des possibilités de saisine du Conseil.

renvoyer à l'une ou l'autre des différentes composantes de l'article 3 de la Constitution, ou à la notion de « *périodicité raisonnable* » des élections, ou encore à la notion de droit de suffrage, sans que ces formules permettent, jusqu'à présent, de sanctionner effectivement l'une ou l'autre des dispositions votées par le Parlement. Mais, par frilosité, le Conseil constitutionnel se cantonne dans l'exercice d'un contrôle minimum qui n'est aucunement à la mesure de l'enjeu : le fonctionnement serein de la démocratie française.

355 - Enfin, troisième argument, plus prosaïque et factuel, le Conseil constitutionnel ne peut plus, à chaque occurrence, constater que les ajustements de la durée des mandats nécessités par les aménagements du calendrier électoral revêtent, selon la formule traditionnelle, « *un caractère exceptionnel et transitoire* ». Douze lois depuis 1966, neuf décisions du Conseil constitutionnel depuis 1985 ont été nécessaires pour faire face à ces encombrements de calendriers électoraux. Circonstances fortuites mises à part, la France politique connaît un scrutin par an. Les durées des mandats politiques étant différentes, la distribution des scrutins sur le calendrier revêtant un caractère aléatoire, au moins pour partie, il arrive donc nécessairement que certaines années calendaires soient surchargées par des échéances électorales trop nombreuses et trop rapprochées. Sauf à ce que la durée des mandats politiques devienne elle-même totalement aléatoire, il apparaît nécessaire qu'une rationalisation du calendrier électoral soit opérée. Le Conseil constitutionnel avait, par des observations émises en 2005, attiré l'attention sur les échéances électorales de 2007 et exprimé un certain nombre de préconisations. Il serait utile, au regard de l'expérience passée, que le Conseil constitutionnel attire l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité d'une rationalisation plus pérenne du calendrier électoral permettant de garantir l'exercice du droit de suffrage selon <u>un rythme véritablement régulier et une prévisibilité des échéances électorales à moyen terme</u>[138].

356 – En fait, et ceci depuis les prémices de la IIIème République, existe en France une sorte de conflit entre la notion de Souveraineté et celle de la Représentation.

c) La Souveraineté, la Représentation et la durée des mandats politiques.

357 - De la Déclaration du 26 août 1789 à la Constitution de juin 1946, la doctrine française s'est littéralement enivrée de la différence théorique entre Souveraineté populaire et Souveraineté nationale même si, pour des raisons pratiques, la deuxième l'avait, dès le début de la période, invariablement emporté sur la première.

[138] Nous soulignons.

358 - Cette trop forte propension à la discussion doctrinale, qui s'éteint par cette sorte de fusion opérée par l'article 3 de la Constitution de 1958, s'est curieusement développée alors même que le concept de souveraineté lui-même, discuté depuis des siècles[139], n'avait pas trouvé un total aboutissement en terme de sémantique juridique[140].

359 - Si cette bataille d'adjectifs a eu quelque intérêt au regard de la structuration de la logique juridique et politique en ce qui concerne notamment les rapports entre gouvernants et gouvernés, elle a eu pour inconvénient notoire d'occulter la discussion du rapport entre Souveraineté et Représentation, rapport dont la durée des mandats politiques constitue un aboutissement important tant dans sa dimension logique et théorique que dans sa déclinaison opérationnelle et pratique.

360 - On remarquera que la fusion entre Souveraineté populaire et Souveraineté nationale a pu s'effectuer sans dommage ni difficulté, notamment en considération du fait que la prolongation du débat n'aurait pas débouché sur des conclusions utiles au regard du fait que la dimension de l'ensemble politique français impose une démocratie qui ne peut être que représentative. Ainsi, le concept de Souveraineté est exposé successivement dans l'article 3 de la Déclaration de 1789 puis dans l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

> *« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation.*
> *Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. »*
> *« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. »*

361 - À l'inverse, le « défi » entre Souveraineté et Représentation ne trouve d'autres réductions que dans un face-à-face à l'équilibre théorique aléatoire et problématique quant à sa réalisation. Car, si, en effet, la Souveraineté se situe, d'un point de vue théorique, avant et au-dessus de l'appareil constitutionnel alors que la Représentation et ce qui la concrétise se découvre dans la constitution et son application législative et réglementaire, la réalité est plus compliquée et le thème de la durée des mandats politiques en constitue une illustration importante.

---

[139] Voir notamment sur ce point **Gérard MAIRET** : *Le principe de souveraineté*. Collection Folio/Essais inédit. Gallimard 1997 et le n° 67 de la revue Pouvoirs : *La souveraineté* PUF 1993.

[140] Sur la difficulté à cerner le concept de *souveraineté :* **Georges BURDEAU** : « *Les débats auxquels donne lieu la notion de souveraineté passent, à juste titre, parmi les plus épineux du droit public. »* Traité de science politique Tome 2 l'Etat 3ème édition LGDJ 1980 ; **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** : « *Il n'est guerre de terme du vocabulaire constitutionnel qui soient aussi complexe et aussi disputé que celui de souveraineté.* » *Droit constitutionnel*, Collection Thémis droit PUF 6è édition 2013, page 15.

362 - Ainsi, si la fixation de la durée des mandats politiques fait partie, d'un point de vue théorique, des prérogatives du Souverain, la réalisation des équilibres institutionnels, notamment pour ce qui concerne la Vème République française, induit comme conséquence que la représentation échappe, pour une grande partie, au contrôle du titulaire légitime de la Souveraineté. Cette constatation est d'autant plus importante et contradictoire que, dans la riche histoire constitutionnelle française, le régime de 1958 est un de ceux qui concèdent une place importante au citoyen et à sa participation active.

363 - L'exercice de la Souveraineté se caractérise essentiellement par un ensemble de prérogatives par rapport auxquelles la Constitution de 1958 exprime, dans son avènement, son texte et sa pratique, une part significative d'originalité[141].

364 - Le Souverain exerce tout d'abord ses prérogatives dans l'accomplissement du pouvoir constituant originaire. Il est le premier à fixer les règles d'après lesquelles la démocratie s'organise grâce à la définition des organes constitutionnels et leurs relations. Il définit également le régime des libertés publiques.

365 - De ce point de vue, la Vème République se caractérise par le dialogue instauré entre l'inspirateur principal du régime politique, le général DE GAULLE, et le Peuple. Ce dialogue s'est concrétisé non seulement par le référendum constitutionnel du 28 septembre 1958 mais également par cette suite pluri décennale de discours qui s'est écoulée du 16 juin 1946 à Bayeux au 4 septembre 1958, place de la République à Paris, en passant par le 29 septembre 1946 à Épinal.

366 - Le Souverain se manifeste également par sa participation active dans la réalisation des instruments de démocratie semi-directe. Là également, on sait que les dispositions de la Vème République réhabilitent la pratique référendaire dans une dimension que la France n'avait plus connue depuis l'Empire plébiscitaire de 1852. On croyait cette pratique devoir être circonscrite à la période proprement gaullienne du régime de 1958. Il n'en a rien été puisque l'utilisation de la technique référendaire s'est confirmée à l'initiative des successeurs du général DE GAULLE à la présidence de la République[142].

---

[141] Notons tout d'abord que la Constitution de 1958 consacre un titre, le premier, à la Souveraineté, chemin sur lequel, finalement, peu de constitutions françaises s'étaient engagées.

[142] Liste des référendums : 8 janvier 1961 : **Autodétermination de l'Algérie**. 8 avril 1962 : **Approbation des Accords d'Evian**. 28 octobre 1962 : **Élection du Président au suffrage universel direct.** 27 avril 1969 : **Institutionnalisation des régions et réforme du Sénat.** 23 avril 1972 : **Élargissement de l'Europe.** 6 novembre 1988 : **Autodétermination de la Nouvelle Calédonie.** 20 septembre 1992 : **Approbation du traité de Maastricht.** 24 septembre 2000 : **Approbation du quinquennat présidentiel.** 29 mai 2005 : **Approbation du traité portant constitution pour l'Europe.**

367 – Mieux même, non seulement la pratique référendaire s'est confirmée après le départ du Général DE GAULLE, mais le champ d'application du référendum a été élargi par deux réformes constitutionnelles successives[143], prouvant l'intérêt porté par les différents promoteurs de ces réformes à la participation citoyenne par l'intermédiaire du référendum législatif. La participation citoyenne a donc de nombreuses voies pour se réaliser.

368 - Le Souverain se manifeste enfin et surtout par l'exercice régulier du pouvoir de suffrage[144]. C'est même dans cette dimension que la problématique de la durée des mandats politiques trouve son épanouissement le plus direct. En effet, par l'intermédiaire du pouvoir de suffrage, le Souverain exprime ses choix politiques de manière régulière grâce aux différentes échéances que constituent les termes successifs de chacun des mandats politiques et par voie de conséquence, la nécessité de leur renouvellement. Dans cette dimension, la Vème République est, encore une fois, particulière, puisque l'élection du Président de la République au suffrage universel direct ajoute un terme électoral supplémentaire par rapport à l'échéancier en vigueur dans les régimes parlementaires classiques tels que l'Angleterre ou l'Allemagne.

369 - Mais le pouvoir de suffrage ne devrait pas se limiter, pour son titulaire, à la pratique du choix électoral régulier. C'est, en effet, et préalablement, de la fixation des différentes échéances, autrement dit de la durée des mandats politiques dont le pouvoir de suffrage est constitué.

370 - Ainsi, c'est à double titre que le Souverain est intéressé à la fixation de la durée des mandats politiques, par l'exercice du pouvoir constituant d'abord, par l'exercice du droit de suffrage plein et entier ensuite.

371 - Cependant, là encore, la Vème République exprime une part de spécificité non négligeable. Comme on l'a vu précédemment, la Constitution du 4 octobre 1958 ne fixe pas la durée des mandats politiques, à la seule exception du mandat présidentiel. Pour revenir aux origines, il convient de noter que le septennat présidentiel n'avait pas donné lieu à débat en 1958, pas plus qu'il n'avait fait débat par deux fois en 1946 et alors même qu'il avait été adopté en 1871 dans le cadre de circonstances historiques et dynastiques fort éloignées des

---

143 Jugé trop étroit à l'époque de la rédaction initiale de la Constitution de 1958 par certains commentateurs, le champs d'application du référendum a été élargi par deux révisions constitutionnelles : LC n° 95- 880 du 4 août 1995 portant extension du champ d'application du référendum, instituant une session parlementaire ordinaire unique, modifiant le régime de l'inviolabilité parlementaire et abrogeant les dispositions relatives à la communauté et les dispositions transitoires ; LC n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

144 **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** développent, dans un chapitre intitulé *La démocratie instituante* la notion de droit ou de pouvoir de suffrage par laquelle s'exprime « l'institutionnalisation du peuple ». *Droit constitutionnel*. Thémis droit PUF. 6è édition 2013, page 154

exigences républicaines et démocratiques[145]. Au final, le septennat présidentiel aura perduré pendant quelque 130 années sans que sa légitimité institutionnelle ait été véritablement débattue. Il aura même fait partie, grâce à la longévité de la règle, de la symbolique particulière à la République française, une véritable gageure…

372 - En ne procédant pas à la fixation de la durée de la plupart des mandats politiques, le Souverain abdique, pour une grande part, le seul moyen de contrôle détenu à l'encontre des autorités constituées, de la Représentation. Le législateur devient ainsi maître de la durée de son propre mandat comme de tous les autres mandats politiques à l'exception du mandat présidentiel. L'abdication concerne les pouvoirs d'État mais également les institutions de la Décentralisation, communes, départements et régions dont on sait l'importance en termes de participation citoyenne.

373 – Ainsi, la Représentation fixe seule les règles du contrôle démocratique exercé sur elle-même et la durée des mandats politiques. La Représentation peut procéder aux aménagements institutionnels selon les modalités qui lui conviennent le mieux. Pour des raisons tenant à la gestion du calendrier politique, elle change les termes des mandats politiques. Elle procède à ces changements de manière ponctuelle sans essayer de donner à son action une dimension globale et pérenne permettant de garantir le caractère prévisible et régulier des opérations de consultations populaires.

374 - Par la loi organique 2001-419 du 15 mai 2001, la Représentation procède à l'allongement du mandat des députés élus en 1997 de telle manière que le renouvellement de l'Assemblée Nationale intervienne après et non pas avant l'élection présidentielle, en 2002. Si l'objectif de cet aménagement est plutôt conforme à la logique du régime politique de la Vème République, dans la mesure où le Président, plus que jamais clé de voûte[146] des équilibres institutionnels, doit être désigné avant la Chambre basse qui doit en traduire et en appliquer la politique, il n'en reste pas moins vrai que, ce faisant, la Représentation a pris le risque de mettre en place une sorte de démocratie particulière cultivant peut-être trop systématiquement la concordance des majorités des différentes institutions. On voit mal, en effet, et sauf événement extraordinaire, le corps électoral ne pas confirmer lors des élections législatives, le choix politique qu'il aura effectué quelque cinq semaines auparavant en élisant le chef de l'État.

---

145 Voir sur ce point notamment **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Précis Dalloz 6ème édition, page 445 et suivantes.

146 La formule est utilisée par **Michel DEBRÉ** dans un discours devant le Conseil d'État le 27 août 1958 : « *Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirais qu'à ce régime parlementaire neuf, et à cette communauté qui commence à s'ébaucher, il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est le Président de la République.* »

375 - Cela dit, il faut convenir que le regroupement, dans une même séquence électorale, de l'élection présidentielle et des élections législatives met un terme à un rythme trop saccadé de la vie démocratique dans laquelle élections présidentielle et législatives se succèdent selon des intervalles aléatoires sans que les protagonistes de la vie politique puissent s'appuyer sur la régularité d'un calendrier politique pour planifier leur action[147].

376 - Par application des dispositions qui ont été prises en ce qui concerne la fixation de la durée des mandats politiques, le Souverain n'est pas en mesure d'exercer un contrôle effectif, juridique et politique sur la Représentation sans cesse en capacité d'ajuster les règles qu'elle s'applique à elle-même en matière de mandat politique. En effet, la durée des mandats parlementaires relève de la loi organique[148] et la durée des mandats des élus locaux sont du domaine de la loi[149]. La Représentation contrôle donc l'ensemble du calendrier politique à l'exception de l'élection présidentielle Une reprise en main de la situation par le Souverain n'est cependant pas exclue par principe puisque, dans les domaines d'application de l'article 11 de la Constitution figure « l'organisation des pouvoirs publics », thématique générale dans laquelle pourrait s'inscrire la durée des différents mandats politiques. La réalisation d'un calendrier électoral garantissant la périodicité et la régularité des différentes échéances par l'application d'un calendrier général des élections politiques permettrait un fonctionnement plus serein de la Démocratie. Dans l'état actuel des choses, la démocratie politique, la démocratie représentative prend le risque du caractère formel de la vie démocratique alors même que le Souverain devient de plus en plus spectateur d'un jeu dont il est, au moins en partie, exclu.

Par rapport à la situation française, les solutions appliquées dans les systèmes politiques étrangers donnent l'image de fonctionnements politiques plus ordonnés.

II - La place de la durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes à l'Étranger.

377 - L'importante histoire constitutionnelle française a déjà permis une riche étude comparative diachronique. Mais aller plus loin est indispensable. Il convient d'analyser la place et le rang de l'item de *la durée des mandats politiques* à travers l'étude des différentes formes étatiques qui se partagent le monde politique organisé. Ainsi, faut-il convoquer les différentes formes d'États – unitaires, régionaux, fédéraux. – et les différents régimes constitutionnels – présidentiels, parlementaires, directoriaux ou semi-présidentiels - . Survient alors l'écueil du trop ou du trop peu. S'il est quasiment impossible, et certainement

---

[147] Lire sur ce point les développements d'**Olivier DUHAMEL** dans *Le quinquennat.* Presse de Science Po. 3ème édition 2008.
[148] Article 25 de la Constitution.
[149] Article 34 de la Constitution.

sans intérêt, de procéder à un récolement qui aurait la prétention d'établir une étude aux visées exhaustives, la difficulté consiste à dépasser les exemples type communément abordés – États-Unis, Grande Bretagne, France, Suisse – tout en évitant d'étudier des exemples « exotiques » inutiles surtout lorsqu'ils sont sortis de leur contexte et mal maîtrisés dans leurs aspects historiques et culturels spécifiques. L'étude de l'Inde, plus grande démocratie du monde, serait un exemple de cette difficulté. On prendra donc le parti d'avouer un certain occidentalo-centrisme et même de cultiver une sorte de régionalisme en se retranchant derrière la fausse excuse consistant à constater que la présente thèse doit être soutenue au sein de l'Université de Lorraine pour développer une curiosité particulière pour les États par rapport auxquels la Lorraine partage des frontières : La Belgique, le Luxembourg et l'Allemagne.

378 - Ainsi, les États unitaires seront étudiés au travers des exemples donnés par le Royaume-Uni[150] et le Grand-duché de Luxembourg, les États fédéraux par la Belgique, l'Allemagne, le Canada ou les États-Unis et les États régionaux par l'Espagne et l'Italie. En ce qui concerne les régimes constitutionnels, on se verra dans l'obligation d'illustrer les régimes présidentiels et directoriaux respectivement par les États-Unis et la Suisse faute d'autres exemples. Le parlementarisme sera illustré par les cas du Royaume Uni, de l'Allemagne et de l'Italie. On accordera une place particulière à l'illustration des régimes semi-présidentiels en convoquant les cas du Portugal, de l'Autriche et de la Finlande ou de l'Islande ceci au regard du fait que, depuis 1958, la France partage les spécificités de cette catégorie de régimes politiques bien particulière. Enfin, la chute du mur de Berlin et l'arrimage de nombreux pays de l'ancienne Europe de l'Est à l'OTAN et à l'Union européenne, avec ce que cela suppose en terme de respect des canons de la démocratie libérale, ouvre un champ d'observation à la fois original et immédiat du point de vue géographique, sociopolitique et culturel.

379 - Bien évidemment, ces exemples ne sont que des illustrations et ils n'ont pas vocation à établir une sorte de vérité statistique. On veut simplement croire que, par rapport au problème spécifique de la durée des mandats politiques, les exemples choisis partagent une suffisante légitimité pour proposer un éclairage approprié.

[150] Mais la Dévolution change l'aspect traditionnel du régime britannique.

380 - On concèdera enfin que persiste la difficulté d'attribuer tel ou tel caractère à un critère qui ne peut être isolé de son contexte. Ainsi, les États-Unis forment un État fédéral animé par un régime présidentiel, l'Allemagne est un État fédéral doté d'un régime parlementaire et le Luxembourg, également parlementaire, est, dans le même temps, un État unitaire.

381 - De cet ensemble de régimes politiques différents, il semble possible d'extraire quelques vérités générales. Ainsi, les durées des mandats politiques nationaux sont généralement fixées par la Constitution de l'État, les mandats politiques subalternes sont traités au niveau infra-constitutionnel et, enfin, les régimes semi-présidentiels apportent une spécificité quant au traitement accordé à la place et au rang de chacun des mandats politiques nationaux.

A – La durée des mandats politiques nationaux est fixée par la constitution.

382 - L'analyse des vicissitudes de l'histoire politique et constitutionnelle française avait pu jeter le trouble. En effet, comme on l'a déjà vu, les constitutions françaises les plus récentes, ou celles dont le caractère démocratique est reconnu, ne contiennent pas toujours des dispositions arrêtant, sans qu'un quelconque renvoi à une norme inférieure soit utile, la durée des principaux mandats politiques. Ainsi, la Constitution de 1958 renvoie à la loi organique la fixation de la durée des mandats législatifs[151]. En 1946, si le projet d'avril respectait l'orthodoxie, la Constitution d'octobre renvoie à la loi en ce qui concerne les mandats législatifs. La Loi du 25 février 1875 opère de la même façon pour ce qui concerne la Chambre des députés. Le contre exemple parfait est offert par le projet de Constitution du maréchal Pétain, d'inspiration fort peu démocratique, mais qui fixait la durée de l'ensemble des mandats politiques, qu'ils soient exécutif, législatifs ou locaux.

383 - Les exemples étrangers viennent remettre, par rapport aux concepts fondamentaux de *Souveraineté* et de *Représentation* un peu d'orthodoxie dans la rédaction des dispositions institutionnelles. En effet, que l'on considère la forme de l'État ou la définition du régime politique, la totalité des régimes politiques étrangers édictent des dispositions constitutionnelles fixant, sans recours à des dispositions subalternes d'aucune sorte, la durée des mandats politiques nationaux.

---

[151] Encore convient-il de remarquer que ces lois organiques relevant normalement de l'article 25 C 1958 ont été adoptées sous la forme des ordonnances prévues à l'article 92 de la Constitution : « *Les mesures législatives nécessaires à la mise en place des institutions et, jusqu'à cette mise en place, au fonctionnement des pouvoirs publics seront prises en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'Etat, par ordonnance ayant force de loi. Pendant le délai prévu à l'alinéa 1er de l'article 91, le Gouvernement est autorisé à fixer par ordonnance ayant force de loi et prises en la même forme le régime électoral des assemblées prévues par la Constitution. […].* » Ce sont donc, de facto, des actes du pouvoir exécutif.

a) Selon la forme de l'État.

1 – La durée des mandats politiques nationaux dans les États fédéraux.

384 - La Constitution belge coordonnée du 17 février 1994 fixe, dans son article 65 la durée du mandat à la Chambre des Représentants et, dans son article 70, celle du mandat sénatorial[152].

385 - La Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 consacre son article 39 - 1 à la fixation de la durée du Bundestag, son article 52 - 1 à la durée du mandat présidentiel au Bundesrat et son article 54 -2 au mandat de Président de la République fédérale[153].

2 – La durée des mandats politiques nationaux dans les États régionaux.

386 - La Constitution espagnole ratifiée par le Peuple par référendum le 31 octobre 1978 fixe la durée des mandats au Congrès des députés puis la durée du mandat de sénateur respectivement dans ses articles 68 – 4 et 69 – 6[154].

387 - La Constitution italienne du 27 décembre 1947 consacre le Titre 1 de sa deuxième partie dédiée à l'organisation de la République, au Parlement et, plus particulièrement son article 60 – 1 et 2 à la durée des mandats parlementaires, et son titre 2 au Président de la République dont la durée du mandat est fixée à l'article 85- 1[155]

388 - Ces dernières dispositions invitent à formuler quelques commentaires.

389 - Il est dit que la durée des mandats législatifs, qui est fixée par la Constitution, ne peut être prolongée que par la loi, ce qui instille un élément de souplesse dans la Constitution dont la rigidité est par ailleurs garantie par les dispositions de la section II de son titre VI.

---

152 *« Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans.*
La Chambre est renouvelée tous les quatre ans. »
« Les Sénateurs visés à l'article 67 §1,1°et 2°, sont élus pour quatre ans. Les Sénateurs visés à l'article 67 §1, 6°et 7° sont désignés pour quatre ans. Le Sénat est entièrement renouvelé tous les quatre ans.
L'élection des Sénateurs visés à l'article 67 §1,1°et 2° coïncide avec l'élection pour la Chambre des Représentants. »

153 *« (amendé le 23 août 1976) Le Bundestag est élu pour une durée de quatre années. La législature prend fin avec l'élection du nouveau Bundestag. Les nouvelles élections auront lieu 45 mois au moins et 47 mois au plus après le début de la législature. Lorsque le Bundestag est dissous, les nouvelles élections ont lieu dans les 60 jours. »*
« Le Bundesrat élit son président pour un an. »
« La durée des fonctions du Président de la République fédérale est de cinq ans. Il ne peut être réélu consécutivement qu'une seule fois. »

154 *« Le Congrès est élu pour quatre ans. La fin des fonctions de député a lieu quatre ans après leur élection ou le jour où la Chambre est dissoute. »*
« Le Sénat est élu pour quatre ans. Le mandat de sénateur s'éteindra quatre ans après l'élection ou le jour où la Chambre est dissoute. »

155 *« La Chambre des Représentants et le Sénat sont élus pour cinq ans.*
Le mandat de chacune des Chambres ne peut être prorogé sauf par la loi et seulement en cas de guerre »
« Le mandat de Président est de sept ans. »

390- Cet élément de souplesse est cependant très strictement encadré par le fait que cette possibilité de prorogation des pouvoirs législatifs ne peut être mise en œuvre qu'en cas de guerre. Ainsi, ce qui est possible en France ne l'est pas en Italie. Le droit de suffrage et l'exercice effectif de la Souveraineté jouissent d'une protection supérieure en Italie par rapport à la situation française.

3- La durée des mandats politiques nationaux dans les États unitaires.

391 - La Constitution luxembourgeoise du 17 octobre 1868 modifiée consacre son article 56 à la fixation de la durée du mandat de député. Cette durée a fait l'objet d'une révision en date du 27 juillet 1956 : *«Les députés sont élus pour cinq ans.»*

392 - La Constitution finlandaise adoptée le 11 juin 1999 et entrée en vigueur le 1er mars 2000 consacre la section 24-1 de son chapitre 3 à son Parlement mono caméral et la section 54 de son chapitre 5 à l'élection du Président de la République. Toutes ces dispositions déterminent la durée des mandats considérés[156].

b) Selon la nature du régime.

1 - La durée des mandats dans les régimes présidentiels.

393 - La Constitution des États-Unis du 17 septembre 1787 consacre la section II de son article Premier à la Chambre des représentants[157] et la section III de la même Constitution est relative au Sénat[158].

394 - Cette dernière disposition a toutefois été révisée par le 17ème amendement de 1913[159].

395 - La condition du pouvoir exécutif est définie par l'article II et, pour ce qui concerne la durée du mandat, par la section I[160].

396 - À la suite des renouvellements du mandat présidentiel de Franklin.Delano ROOSEVELT[161], un 22ème amendement a été adopté en 1951[162].

---

156 *« Le Parlement est monocaméral. Il compte 200 membres représentants qui sont élus pour quatre ans en un seul scrutin. »*
« Le Président de la République est élu par un vote direct pour un mandat de six ans. […] Un même citoyen ne peut être élu plus de deux fois consécutivement à la charge de Président. »

157 *« La Chambre des Représentants se composera de membres choisis tous les deux ans par le peuple des différents États ; […] »*

158 *« Le Sénat des Etats-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque Etat, nommés pour six ans par la législature de l'Etat. […]*

159 *« Le Sénat des États-Unis sera composé de deux sénateurs pour chaque État, élus par le peuple de cet État, pour une durée de six ans. »*

160 *« Le pouvoir exécutif sera confié à un Président des Etats-Unis d'Amérique. La durée de ses fonctions sera de quatre années, ainsi que celle du Vice-président, […]*

2 – La durée des mandats dans les régimes parlementaires.

397 - Evoquer les régimes parlementaires commande évidemment à aborder le cas du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du nord, sorte d'idéal type en matière de parlementarisme tout autant que patrie historiquement fondatrice grâce à l'évolution pluri séculaire de ces institutions politiques coutumières. Là réside cependant la difficulté particulière à ce régime : Le Royaume-Uni n'a pas, au sens où l'entend généralement un continental, de « *constitution* ».

398 - Cela ne signifie aucunement, pour autant, que le problème de la durée des mandats politiques n'ait pas dû être abordé et réglé, notamment dans le cadre de la démocratisation du régime. Ainsi, le Parliament Act du 18 août 1911 dispose :

« La durée maxima d'une législature sera de cinq ans, au lieu de sept qu'avait fixé le Septenial Act de 1715. […] ».

399 - Le Danemark constitue un autre exemple de régime parlementaire. La Constitution du 5 juin 1953, dans sa rédaction de 1992 consacre sa IVème partie au Parlement. La durée du mandat à la Chambre est fixée par la section 32 – 1 :

« Les membres du Parlement sont élus pour une période de quatre ans. »

3 – La durée des mandats dans les régimes directoriaux.

400 - La Constitution fédérale suisse du 29 mai 1874 prévoit la durée du mandat du Conseil national – la Chambre basse - dans son article 76. Le cas du gouvernement – le Conseil fédéral - est traité dans l'article 96 et la durée du mandat du Président de la fédération est déterminée dans l'article 98.[163]

401 - En conclusion de ces développements consacrés aux mandats politiques nationaux, aucun des exemples qu'il nous a été donné d'analyser ne contrevient à la règle selon laquelle la durée des mandats est déterminée par la constitution de l'État considéré. Au regard de ce qui constitue le principe de souveraineté, la situation constatée relève d'une parfaite orthodoxie. C'est, en effet, le constituant originaire, soit le peuple dans les régimes

---

[161] Franklin Delano ROOSEVELT devient Président des États-Unis en 1933, il est réélu en 1936, puis en 1940 et encore en 1944 mais meurt en 1945. Cette pratique politique allait à l'encontre d'une doctrine datant de George WASHINGTON.

[162] *« Personne ne peut se faire élire à la Présidence plus de deux fois. […] »*

[163] *« Le Conseil national est élu pour quatre ans et renouvelé intégralement […]. »*
« Les membres du Conseil fédéral sont nommés pour quatre ans, […] »
« Le Président de la Confédération et le Vice-président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil.
Le président sortant de charge ne peut être élu Président ou Vice-président pour l'année qui suit. »

démocratiques, qui doit déterminer la durée pour laquelle il confie tel ou tel pouvoir à un collectif ou un individu dans le cadre de l'institution que constitue la Représentation.

402 - À l'inverse, c'est bien la situation française qui forme l'exception et notamment, pour ce qui intéresse, le plus directement, le citoyen français contemporain, le cas de la Constitution du 4 octobre 1958. Mais, on l'a déjà vu, la Constitution de la Vème République n'est pas un cas unique dans l'histoire constitutionnelle française.

B – Les mandats politiques locaux et régionaux sont traités au rang infra-constitutionnel.

403- Si les mandats nationaux sont traités par la constitution, les mandats locaux ou régionaux ne semblent pas suivre le même sort. C'est surtout par rapport aux différentes formes qu'est susceptible de prendre l'État que le problème doit être analysé.

a) Les mandats locaux et régionaux dans les États unitaires.

404 - La Constitution luxembourgeoise du 17 octobre 1868 modifiée renvoie à la loi par son article 107[164].

405 - La loi communale du 13 décembre 1988 modifiée par la loi du 28 décembre 1995 fixe, dans l'article 5 de son chapitre 2 les principes présidant à la nomination des élus communaux[165].

Enfin, la loi électorale du 18 février 2003 modifiée édicte, dans son article 186 les règles relatives à la durée des mandats communaux[166].

406 - C'est donc en cascade et, peut-on dire, de loin en loin, que la règle relative à la longueur du mandat communal est renvoyée de la Constitution à un article de la loi électorale.

407 - La Constitution des Pays-Bas du 18 février 1983 dans sa rédaction de 1989 concède une exception dans son article 129 (4)[167]

---

[164] *« (Révision du 23 décembre 1994) Il y a dans chaque commune un conseil communal élu directement par les habitants de la commune; les conditions pour être électeur ou éligible sont réglées par la loi.»*

[165] *« Les conseillers communaux sont élus directement par les électeurs de la commune, le tout dans la forme et de la manière déterminées par la loi électorale. »*

[166] *« Les membres du conseil communal sont élus pour le terme de six ans, à compter du 1er janvier qui suit leur élection, nonobstant les dispositions de l'article 187 de la présente loi.*
Ils sont rééligibles. »

[167] *« La durée des conseils provinciaux et municipaux sera de quatre ans sauf prescription contraire établie par la Loi. »*

408 - Ainsi, la Constitution détermine une durée de principe pour les mandats locaux mais dispose que la matière est du domaine de la loi dont les prescriptions s'imposent à la constitution.

b) Les mandats locaux et régionaux dans les États régionaux.

409 - La Constitution italienne du 27 octobre 1947, qui consacre un titre V aux régions, provinces et communes, ne renferme cependant aucune disposition relative aux mandats locaux, à la manière dont ils sont organisés et à leur durée. L'article 122 dispose seulement :

« Le système d'élection, le nombre et les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité des conseillers régionaux sont fixés par la loi de la République. »

410 - La Constitution espagnole du 27 décembre 1978 qui consacre, dans son titre VIII intitulé *De l'organisation territoriale de l'État*, l'existence de communes, de provinces et de communautés autonomes au sein de l'État, renvoie systématiquement à la loi en ce qui concerne le fonctionnement démocratique de ces entités décentralisées. Il convient cependant de distinguer, ainsi d'ailleurs que le fait le texte constitutionnel lui-même, les collectivités territoriales classiques, d'une part, et les communautés autonomes, d'autre part.

411 - Le chapitre II de ce titre VIII est consacré à l'administration locale. Y sont traités le cas des communes – article 140 – et celui des provinces – article 141 -. L'article 140 renvoie explicitement à la loi pour ce qui concerne les communes. Á l'inverse, l'article 141, qui définit la province est muet en ce qui concerne son organisation institutionnelle[168].

412 - Le chapitre III de ce même titre VIII est dévolu aux communautés autonomes. Les articles 143 et suivants formant ce chapitre prévoient la constitution optionnelle de communautés autonomes dont les statuts sont établis à l'initiative des conseils de province concernés par le projet en question. Ces statuts sont élaborés par des assemblées ad hoc. L'article 147 dispose que les statuts d'autonomie doivent contenir :

« c) le nom, l'organisation et le siège des institutions autonomes propres. »

Enfin, l'article 148 dispose que les communautés autonomes peuvent pourvoir à l'organisation de leurs institutions gouvernementales.

---

[168] *« La Constitution garantit l'autonomie des communes. […] Les conseillers sont élus par les habitants de la commune au suffrage universel égal, libre, direct et secret, dans les formes établies par la Loi. Les maires sont élus par les conseillers municipaux ou par les habitants. […]. »*
« La province est une entité locale dotée d'une personnalité juridique propre formée par le regroupement des communes et en même temps une division territoriale pour l'accomplissement des activités de l'Etat. »

413 - Ainsi voit-on que les statuts des collectivités territoriales classiques sont déterminés par la loi de l'État espagnol et que rien, à ce stade de l'étude, ne permet de penser que ces statuts sont susceptibles d'être différenciés selon la situation particulière de telle ou telle collectivité. Le statut de ces collectivités est unitaire.

414 - Il en va tout autrement pour les Communautés autonomes qui jouissent de la liberté de s'organiser une à une puisqu'elles sont à l'initiative de la rédaction de leurs statuts et qu'elles sont compétentes pour ce qui concerne l'organisation de leurs institutions.

415 - Que ce soit pour les collectivités locales de droit commun ou les communautés autonomes, les durées des mandats des institutions en question sont concernées par ces dispositions constitutionnelles différenciées. Le droit d'initiative et la compétence entière des Communautés autonomes emportent des conséquences importantes quant au degré d'autonomie des entités concernées par comparaison avec certaines autres situations nationales. Ainsi, les Communautés et Régions belges, évoluant au sein d'un État fédéral, n'ont pas un degré d'autonomie comparable quant à la définition de la durée de leurs mandats politiques, par exemple.

c) Les mandats locaux et régionaux dans les États fédéraux.

416 - La Loi fondamentale allemande du 29 mai 1949 ne contient aucune disposition ni aucun renvoi qui concernerait le fonctionnement interne des pouvoirs publics décentralisés, locaux, régionaux ou fédérés. Ainsi, le fonctionnement politique des *Länder* relève de la législation de chacun des *Länder*. Le fonctionnement des institutions décentralisées relève également de la législation des *Länder.*

417 - La Constitution des États-Unis ne renferme également aucune disposition relative au fonctionnement des États fédérés ainsi qu'à aucun organe décentralisé.

418 - La Constitution belge fait cependant exception tout du moins en ce qui concerne les organes des communautés et régions, objet de l'article 117[169]

419 - Ainsi, dans le difficile équilibre institutionnel que la Belgique a pu construire[170], il a été décidé que la durée des mandats des institutions représentatives des communautés et Régions, entités constitutives du fédéralisme belge, devait relever de la dignité constitutionnelle. Ce premier commentaire doit être prolongé par le constat de la plus

---

[169] *« Les membres des Parlements de Communautés et de Régions sont élus pour une durée de cinq ans. Les Parlements de communautés et de Régions sont intégralement renouvelés tous les cinq ans […].*

[170] En 1977, sous le gouvernement de M. Léo TINDEMANS, le pacte d'Egmont découpe la Belgique en trois régions, Flandres, Wallonie et Bruxelles. Cette régionalisation est adoptée, pour la Flandre et la Wallonie, par le Parlement en 1980. Le statut de Bruxelles attendra son adoption définitive jusqu'en 1989. Sous le gouvernement de M. Wilfried MARTENS, entre 1979-1992, un processus de décentralisation donnant davantage de pouvoirs aux Régions et aux Communautés est adopté. En 1993, une révision constitutionnelle transforme la Belgique unitaire en un Etat fédéral.

grande stabilité accordée aux institutions représentatives des communautés et régions, du fait de mandats de cinq ans, par rapport aux institutions nationales dotées de mandats de quatre ans.

420 - La Constitution belge revient ensuite « au droit commun » pour ce qui concerne les institutions provinciales et communales faisant l'objet du Chapitre VIII du texte constitutionnel. Ainsi, l'article 162 revient à la compétence infra constitutionnelle[171].

C – La spécificité des régimes semi-présidentiels quant au traitement de la durée des différents mandats politiques.

421 - La durée des mandats politiques conforte-t-elle la thèse de Maurice DUVERGER relativement à l'existence d'une troisième catégorie de régimes politiques, entre régimes parlementaires et régimes présidentiels ?

422 - On rappelle brièvement que, étudiant la spécificité du régime français de la Vème République, l'auteur avait théorisé les régimes semi présidentiels en mettant l'accent sur la singularité consistant en la présence d'un Président de la République élu au suffrage universel direct doté de pouvoirs propres importants, d'une part, et, simultanément, d'un gouvernement responsable devant la représentation nationale, d'autre part. En matière de recherche comparative, le Professeur DUVERGER avait collationné un certain nombre de régimes politiques dont les caractéristiques semblaient les rapprocher du régime français issu de la Constitution du 4 octobre 1958. Il s'agissait de l'Allemagne de Weimar, de l'Autriche sous le régime de la Loi constitutionnelle fédérale du 1er octobre 1920, de la Finlande préalablement à l'adoption de la Constitution du 1er mars 2000, de l'Irlande sous la Constitution modifiée du 1er juillet 1937, de l'Islande depuis l'adoption de la Constitution du 23 mai 1944 et, enfin, du Portugal sous le régime de la Constitution du 2 avril 1976[172].

423 - On sait que la théorie a été, depuis, critiquée dans la mesure où la cohérence du groupe ainsi formé a pu être discutée, les pouvoirs propres du Président de la République étant, à l'analyse, fort disparates. Par ailleurs, les évolutions qu'ont connues les sept régimes politiques ont profondément affecté la cohérence de l'ensemble, nombre d'entre eux n'ayant pas connu une pérennité qui eût assis la légitimité de la démarche scientifique du Pr DUVERGER.

---

[171] *« Les institutions provinciales et communales sont réglées par la loi. »*

[172] Voir *Les régimes semi présidentiels* (Colloque organisé les 20 et 21 janvier 1983 par le centre d'analyse comparative des systèmes politiques.) sous la direction de **Maurice DUVERGER**. Paris.PUF. 1986.

424 - En ce qui concerne les arguments que pourrait apporter la durée des mandats politiques à l'existence de la catégorie spécifique des régimes semi présidentiels, on peut formuler deux propositions : D'une part, le mandat du pouvoir exécutif serait plus long que le mandat législatif et, d'autre part, le rang du mandat présidentiel serait prééminent.

a) le mandat présidentiel plus long que le mandat législatif.

425 -- Cette proposition se vérifie dans cinq des sept régimes politiques.

426 - Ainsi, dans la Constitution allemande du 11 août 1919, l'article 43 confère un mandat de sept années renouvelable au Président de la République alors que le mandat de la Chambre basse n'est que de quatre ans[173].

427 - La Constitution autrichienne du 1er octobre 1920 confère un mandat de six ans au président alors que le mandat des représentants est limité à quatre ans[174].

428 - Ces dernières dispositions soulignent la responsabilité politique du Président fédéral vis-à-vis du peuple autrichien.

429 - La Constitution portugaise confère un mandat de cinq ans au Président de la République alors que celui des députés n'est que de quatre années. La Constitution du 2 avril 1976 est, par ailleurs, riche de considérations qui établissent, parfois de façon originale, les dispositions électorales selon lesquelles les différentes institutions sont désignées[175]

430 - Ainsi, la Constitution portugaise pose un certain nombre de principes par rapport auxquels est organisée la vie politique et électorale de la République. Ces principes sont énoncés avant la déclinaison de l'ensemble des institutions constitutionnelles. Ils sont applicables à l'ensemble des institutions publiques qui connaissent le principe du renouvellement électoral[176].

---

[173] **Article 23 :** *« Le Reichstag est élu pour quatre ans. […]. »*
Article 43 : *« Le mandat du Président du Reich est de sept ans. Il est rééligible.*
Avant l'expiration de son mandat, le Président du Reich peut être révoqué sur la proposition du Reichstag par le vote du peuple. La décision du Reichstag est prise à la majorité des deux tiers. Par cette décision, le Président du Reich est privé de l'exercice de ses fonctions. Le refus de révocation par le vote du peuple équivaut à une réélection et entraine la dissolution du Reichstag.
Le Président du Reich ne peut être poursuivi sans l'accord du Reich. »

[174] **Article 27 (1) :** *« La législature du Conseil National s'étend sur 4 ans, à dater du jour de sa première réunion mais dans tous les cas jusqu'à la première réunion du nouveau Conseil National. »*
Article 60 (1) : *« Le président fédéral est élu par le Peuple de la Fédération au suffrage égal, direct, secret et personnel. […].*
(5) : La durée des fonctions du Président fédéral est de 6 ans. Il ne peut être réélu consécutivement qu'une seule fois. […] »

[175] **Article 113 :** *« Principes généraux du droit électoral.*
1 – Le suffrage direct, secret et périodique constitue la règle générale pour la désignation des membres des organes de souveraineté, des régions autonomes et du pouvoir local qui sont élus. […]. »
Article 118 : *« Principe de renouvellement.*
1 – Nul ne peut exercer à vie une fonction politique de caractère national, régional ou local.
2 – La loi peut fixer les limites au renouvellement des mandats des titulaires des charges politiques exécutives. »

[176] **Article 123 :** *« Rééligibilité.*

431 - Ces trois dispositions, toutes applicables à l'élection présidentielle, suscitent, surtout pour un commentateur français, un ensemble de réactions. Ainsi, l'article 125-2 prend l'exact contre-pied des prescriptions françaises prises dans le même domaine. Alors que tout a été fait en France pour assurer la cohérence dans les résultats de scrutins présidentiels et parlementaires successifs à travers de ce qu'on a appelé le « renversement du calendrier électoral » et le rapprochement de la date des élections présidentielle puis législatives, la Constitution portugaise prévoit, au contraire, que les deux élections ne puissent pas être rapprochées calendairement. Un intervalle de 90 jours doit toujours avoir lieu entre les deux élections quel que soit l'ordre dans lequel elles se présentent dans l'agenda électoral. Contrairement à ce qui est souhaité en France, tout est fait au Portugal pour que les deux élections gardent, l'une par rapport à l'autre, une indépendance de principe.

432 - Le cas irlandais est plus ambigu. Si les deux mandats sont également longs de sept ans, l'article 16 de la Constitution dispose que, pour le mandat législatif, c'est un maximum. Le même article 16 renvoie, par ailleurs, à la loi[177].

433 - Les dispositions de l'article 12 -3 précité sont sans ambiguïté sur les possibilités, pour un même individu, de se faire réélire. Les dispositions irlandaises sont claires quant à l'impossibilité de briguer un troisième mandat présidentiel que ce soit de manière continue ou discontinue. On sait que l'alinéa 2 de l'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958 apporté par la réforme constitutionnelle issue de la Loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est moins précis dans sa rédaction[178].

Le Président ne peut être réélu pour un 3ème mandat consécutif, ni pendant les 5 années suivant le terme du second mandat consécutif. »

Article 125-2 : *« L'élection ne peut avoir lieu dans les 90 jours précédant ou suivant la date des élections à l'Assemblée de la République. »*

Article 128 : *« Le mandat du Président de la République a une durée de cinq ans et prend fin lors de l'investiture du nouveau président élu. »*

[177] **Article 12-3 :** *« Le Président est élu pour sept ans.[…].*
Une personne qui occupe ou qui a occupé la charge de président est rééligible à ce poste une fois, mais une fois seulement. »

Article 16 – 5 : *« Le même Dail ne peut continuer à siéger plus de sept ans à partir de sa première réunion. Une période plus courte peut être fixée par la loi. »*

[178] « *Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.* » Cette disposition n'empêche nullement un même individu à exercer plus de deux mandats mais simplement de respecter un délai après deux mandats consécutifs. Le nombre total de mandats n'est, en fait, pas limité.

434 - On connaît enfin le cas français. Après avoir pratiqué le septennat traditionnel depuis les débuts de la IIIème République, le quinquennat a finalement été adopté par référendum en 2001. Puis les deux scrutins présidentiel et législatif ont été couplés dans le calendrier politique de telle sorte que, sauf incident, le scrutin présidentiel ait lieu avant les élections législatives. Enfin, en 2008, une réforme constitutionnelle a introduit une règle limitant le renouvellement du mandat présidentiel.

435 - On réservera le cas finlandais pour lequel la Constitution de 1919 dans sa version de 1998 prévoit un mandat de six ans pour le Président et reste muette pour ce qui concerne le mandat législatif dont le sort est réglé par un autre texte constitutionnel[179].

436 - La seule exception réside dans le cas de l'Islande, pays pour lequel la Constitution prévoit des mandats de quatre années pour les deux pouvoirs exécutif et législatif[180].

b) le rang du mandat présidentiel est prééminent.

437 - Comme on peut le voir dans les articles cités précédemment, dans quatre cas sur sept, le mandat exécutif est traité avant le mandat à la Chambre basse. Il s'agit de la France, de l'Irlande, de l'Islande et du Portugal. Le cas de la Finlande doit être réservé du fait que les prescriptions concernant le mandat législatif ne sont pas actées dans le même texte constitutionnel que les dispositions concernant le pouvoir exécutif.

438 - Seules l'Allemagne et l'Autriche font exception. Peut-être peut-on avancer comme explication à cette situation le fait que les deux pays formant exception sont deux pays fédéraux dans lesquels il était difficile de donner une trop forte aura à l'autorité exécutive fédérale.

439 - Les observations faites concernant la durée des mandats politiques viennent-elles raffermir la théorie de Maurice DUVERGER concernant l'existence d'une catégorie particulière de régimes politiques, ni parlementaires, ni présidentiels ? On a pu observer deux tendances concernant, d'une part, la longueur des mandats et, d'autre part, le rang tenu par les différents mandats au sein d'un même régime. Mais il ne s'agit que de tendances, qui plus est, relevées sur un panel d'observations relativement restreint. Cependant, pour ne pas être

---

[179] **Article 23 :** *« Le Président de la République est élu au suffrage direct par le peuple de Finlande parmi les citoyens finlandais de naissance, pour un mandat de 6 ans.*
La même personne peut être élue à la présidence pour l'exercice de deux mandats consécutifs au plus. »

[180] **Article 6 :** *« Le mandat du Président commence le 1er août et se termine le 31 juillet quatre ans plus tard. »*
Article 11 : *« Le Président n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. […].*
Le Président peut être destitué avant la fin de son mandat. »
Article 76 : *« Le droit des collectivité locales à la libre administration sous l'autorité de l'État est déterminé par la loi. »*
Article 78 : *« Les communes gèrent leurs affaires librement conformément à la loi. »*

totalement décisives, les observations effectuées ci-dessus vont dans le sens de la logique des régimes semi présidentiels caractérisés par une place de l'institution présidentielle surévaluée.

440 - Il n'en reste pas moins vrai que cette nouvelle catégorie de régimes politiques peine à trouver sa place, les expériences tentées ça et là n'ayant pas toutes été consacrées par le temps.

D - Le cas des nouvelles démocraties à l'Est de l'Europe.

441 - La chute du mur de Berlin et la désagrégation de l'ancienne zone d'influence soviétique de l'Europe de l'Est a conduit au fait que dix États ayant fait partie, selon des modalités diverses, du bloc soviétique ont recouvré leur souveraineté et choisi leur nouvel avenir politique, au tournant des années 1980/1990, en se donnant de nouvelles règles constitutionnelles et en intégrant, dans un même élan, les structures du camp politique libéral : l'OTAN d'abord, l'Union européenne ensuite, entre 2004 et 2007.

442 - Dans le domaine des institutions constitutionnelles et politiques, ces pays se sont dotés de nouveaux textes fondamentaux dans une période de temps relativement restreinte. Ces circonstances exceptionnelles nous donnent à voir un champ d'analyse totalement nouveau dans lequel l'expérience politique commune aux dix est parfaitement identifiée même si, dans un second temps, les données historiques de chacune des situations nationales ne manquent pas d'apparaître, tout comme d'ailleurs, les traces laissées par l'ingénierie constitutionnelle de l'Europe libérale à travers l'appui donné aux nouveaux États par le Conseil de l'Europe notamment.

Les textes constitutionnels analysés sont au nombre de quatorze :

Bulgarie	1 - Constitution du 13 juillet 1991 dans sa version initiale. 2 - Constitution du 13/07/1991 dans sa version au 26 février 2005.
Estonie	3 - Constitution du 28 juin 1992 dans sa version au 12 avril 2007.
Hongrie	4 - Constitution du 20 août 1949 dans sa version de 1989. 5 - Loi fondamentale du 25 avril 2011.
Lettonie	6 - Constitution de 1922 dans sa version issue de la révision constitutionnelle du 8 avril 2009.
Lituanie	7 - Constitution du 25 octobre 1992 dans sa version issue de la révision du 25 avril 2006.
Pologne	8 - Constitution du 2 avril 1997.
République tchèque	9 - Constitution du 16 décembre 1992 dans sa version initiale.

Roumanie	10 - Constitution du 8 décembre 1991.
Slovaquie	11 - Constitution du 3 septembre 1992 dans sa version initiale. 12 - Constitution du 03/09/1992 dans sa version au 1er mai 2006.
Slovénie	13 - Constitution du 23 décembre 1991 dans sa version initiale. 14 - Constitution du 23/12/1991 dans sa version au 20 juin 2006.

443 - De cet ensemble de quatorze constitutions, plusieurs observations surprenantes, au regard de ce qui a pu déjà être vu par ailleurs, peuvent être notées.

a) Les nouveaux régimes politiques à l'Est de l'Europe ne sont pas systématiquement de facture semi-présidentielle.

444 - Contrairement à une idée généralement répandue[181], les nouveaux régimes politiques à l'Est de l'Europe ne sont pas, quasi exclusivement, de facture semi présidentielle, loin s'en faut. Ainsi, sur le panel de quatorze constitutions, seulement huit prévoient la désignation du chef de l'État au suffrage universel direct alors que les six autres confient ce rôle au Parlement. Le Parlement élit le chef de l'État dans les constitutions estonienne, hongroises, lettone, tchèque ainsi que dans la version initiale de la Constitution slovaque du 3 septembre 1992.

445 - Depuis le début des années 1990, période pendant laquelle les nouvelles constitutions ont été édictées, une seule est revenue sur le mode de désignation du chef de l'État : la Constitution slovaque. Dans la Constitution du 3 septembre 1992, la désignation du Président était confiée au Parlement. Ces dispositions ont ensuite été réformées pour confier cette tâche aux citoyens s'exprimant par la voie du suffrage universel direct[182]

---

[181] **François FRISON-ROCHE** : Le « modèle semi présidentiel » comme instrument de la transition en Europe post communiste. Bulgarie, Lituanie, Macédoine, Pologne, Roumanie et Slovénie. Préface de Michel LESAGE Bruxelles. Ed. Bruyland. 2005.

[182] **Article 101 :** [version initiale au 3 septembre 1992]
« 1 – Le Président de la République est le chef de l'Etat de la République slovaque.
2 – Le Président est élu par le Conseil National de la République slovaque, pour cinq ans, au scrutin secret.
3 – La majorité des trois cinquième des voix de l'ensemble des députés est requise pour élire le Président ».
Article 101 : [version révisée au 1er mai 2006]
« 1. Le Président est le chef de l'État de la République slovaque. Le Président représente la République slovaque à l'intérieur et à l'étranger, et il assure par ses décisions le fonctionnement régulier des organes constitutionnels. Le Président exerce sa fonction conformément à sa conscience et à ses convictions et il n'est pas tenu par des instructions.
2 -Les citoyens de la République slovaque élisent le président directement, au scrutin secret, pour un mandat de cinq ans. Tout citoyen qui a le droit de vote pour élire le Conseil national de la République slovaque a le droit de voter pour élire le Président.
3. Les candidats à la présidence sont proposés par au moins 15 députés au Parlement, ou par des citoyens qui sont électeurs au Conseil national de la République slovaque, au moyen d'une pétition signée par 15.000 citoyens. Les propositions sont adressées au président du Conseil national de la République slovaque dans les 21 jours de l'annonce des élections.

446 **-** Ces deux extraits montrent que les dispositions relatives à la désignation du chef de l'État ont été considérablement étoffées. Le constituant slovaque a tout d'abord troqué un scrutin confié aux députés à la majorité qualifiée par un scrutin populaire (point 2). Il a également solennisé la présentation des candidats en confiant cette tâche soit à un groupe de députés soit à une portion du Peuple et en enfermant cette procédure dans un espace temporel précis (point 3). Le constituant a ensuite prévu les différentes modalités de déroulement factuel du scrutin en sanctionnant les différents cas susceptibles de se produire (points 4, 5 et 6). Enfin, la solennité de l'élection est également garantie par une prestation de serment impliquant la représentation nationale et le juge suprême de la République (points 7 et 8). Le même juge constitutionnel sanctionne enfin la régularité juridique de l'élection (point 9). Ce n'est qu'ensuite que la fixation des détails est remise au soin de la loi (dernier point).

447 **-** Ainsi, outre le choix du suffrage universel direct, la Constitution slovaque révisée s'implique dans la régularité formelle du processus d'élection du Président de la République d'une manière qui conforte à la fois la transparence politique et la validité juridique de l'élection de telle manière que le choix opéré par le Peuple ne puisse prêter à contestation.

b) Le premier rang à la représentation nationale.

448 **-** Contrairement à la tendance observée dans les régimes semi présidentiels, les constitutions est-européennes accordent toutes le premier rang à la représentation nationale pour ce qui concerne la détermination de la durée des mandats respectifs :

---

4. Un candidat est élu s'il a obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés par les électeurs inscrits. Si aucun des candidats n'a obtenu la majorité requise des suffrages, un second tour a lieu 14 jours plus tard. Les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de suffrages participent au second tour. Au second tour, le candidat qui obtient le plus grand nombre de suffrages exprimés par les électeurs qui ont participé au scrutin est élu Président.
5. Si l'un des deux candidats qui ont obtenu le plus de suffrages au premier tour cesse d'être éligible comme Président avant le second tour ou retire sa candidature, le candidat suivant qui a reçu le plus grand nombre de suffrages participe au second tour de scrutin. S'il n'y a pas deux candidats pour le second tour, celui-ci n'a pas lieu, et le président du Conseil national de la République slovaque convoque de nouvelles élections qui doivent avoir lieu dans les soixante jours.
6. S'il n'y a qu'un seul candidat à la présidence, les élections ont lieu. Il est élu Président s'il obtient la majorité absolue des suffrages exprimés par les votants.
7. Le candidat élu occupe le poste de Président en prêtant serment. Le serment est reçu devant le Conseil national de la République slovaque par le président de la Cour constitutionnelle de la République slovaque, à midi, le jour où le mandat du précédent Président se termine.
8. Si le mandat du précédent Président a pris fin prématurément, le candidat élu prête serment et occupe le poste de Président à midi le jour suivant celui où les résultats de l'élection ont été proclamés.
9. La Cour constitutionnelle de la République slovaque décide si l'élection du Président a eu lieu conformément à la Constitution et à la loi.
10. La loi précise les modalités complémentaires de l'élection présidentielle.»

Constitutions	Durée du mandat du chef de l'État	Durée du mandat des représentants
bulgare du 13/07/1991	Article 93	Article 64
bulgare du 26/02/2005	Article 93	Article 64
estonienne du 28/06/1992	Article 80	Article 60
hongroise du 20/08/1949 version de 1989	Article 29 A	Article 20
hongroise du 25/04/2011	Article 10	Article 2
lettone de 1992 version du 08/04/2009	Article 35	Article 10
lituanienne du 25/10/1992 version au 25/04/2006	Article 78	Article 55
polonaise du 02/04/1997	Article 127	Article 98
de la République tchèque du 16/12/1992	Article 55	Article 16
roumaine du 08/12/1991	Article 83	Article 60
slovaque du 03/09/1992	Article 101	Article 73
slovaque du 01/05/2006	Article 101	Article 73
slovène du 23/12/1991	Article 103	Article 81
slovène du 20/06/2006	Article 103	Article 81

Tableau montrant le rang des mandats exécutif et législatif.

c) Le mandat du pouvoir exécutif est plus long.

449 - Pour douze constitutions sur quatorze, le mandat du chef de l'État est plus long que le mandat représentatif. Au demeurant, les différences de durée ne sont pas importantes puisque dans douze constitutions le mandat exécutif est de cinq ans alors que le mandat législatif est fixé à quatre ans. La durée comparée des deux mandats est le critère sur lequel les dix pays concernés affichent, entre eux, la plus forte convergence.

Constitutions	Durée du mandat du chef de l'État	Durée du mandat des représentants
bulgare du 13/07/1991	5 ans	4 ans
bulgare du 26/02/2005	5 ans	4 ans
estonienne du 28/06/1992	5 ans	4 ans
hongroise du 20/08/1949 version de 1989	5 ans	4 ans
hongroise du 25/04/2011	5 ans	4 ans
lettone de 1922	3 puis 4 ans en 1997	3 puis 4 ans en 1997
lituanienne du 25/10/1992 version au 25/04/2006	5 ans	4 ans
polonaise du 02/04/1997	5 ans	4 ans[183]
de la République tchèque du 16/12/1992	5 ans	4 ans[184]
roumaine du 08/12/1991	4 ans	4 ans[185]
slovaque du 03/09/1992	5 ans	4 ans
slovaque du 01/05/2006	5 ans	4 ans
slovène du 23/12/1991	5 ans	4 ans[186]
slovène du 20/06/2006	5 ans	4 ans[187]

Tableau comparatif des durées des mandats exécutif et législatif.

d) La durée des mandats locaux est définie dans la Constitution.

450 - Enfin, dernier point sur lequel les dix Etats ont développé des dispositions constitutionnelles originales par rapport à ce que nous avons pu observer dans le reste de l'Europe, la durée des mandats politiques locaux fait l'objet de dispositions constitutionnelles dans huit des quatorze constitutions étudiées.

[183] Le mandat est également de quatre ans à la Chambre haute, le Sénat.
[184] Le mandat est de 6 ans renouvelable par tiers tous les 2 ans à la Chambre haute, le Sénat.
[185] Le mandat est de quatre ans à la Chambre haute, le Sénat.
[186] Le mandat est de cinq ans à la Chambre haute, le Conseil National, chambre socioprofessionnelle et politique.
[187] Idem.

e) Les structures des États sont simples.

451 - Il convient de resituer cette première constatation dans la situation plus globale que constitue la forme des États étudiés. Les dix sont tous des États unitaires. Cette situation s'explique par le fait qu'il s'agit de petits États[188] ; que, pour nombre d'entre eux, ils proviennent déjà d'un démembrement d'une structure étatique préexistante plus importante[189]. Pour d'autres encore, il s'agit d'États à l'histoire nationale forte, comme la Pologne.

452 - En contrepoint à ce caractère unitaire affirmé, il convient de souligner le fait que, parmi ces dix États, nombreux sont ceux qui doivent faire face à la présence sur leur sol de fortes minorités nationales et/ou culturelles. Cette particularité est due à leur histoire collective mouvementée faite de modifications frontalières et/ou de mouvements de populations[190]. Ainsi, il existe bien une richesse des nationalités et des cultures que ne doit pas masquer le caractère unitaire des États considérés.

453 - La nécessité de ne pas oublier les spécificités locales est d'autant plus impérieuse que, dans neuf constitutions sur quatorze, les parlements institués sont monocaméraux[191].

454 - Les constitutions qui règlent la durée des mandats politiques locaux concernent l'Estonie, la Hongrie (deux constitutions), la Lituanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Bulgarie (deux constitutions).

455 - Notons également que seulement deux constitutions sur les quatorze ne connaissent ni Chambre Haute ni fixation de la durée des mandats politiques locaux dans leurs dispositions. Il s'agit de la Lettonie et de la Slovaquie. Encore convient-il de remarquer, pour cette dernière, que la Constitution du 3 septembre 1992 a fait l'objet d'une modification et que la version de 2006 pourvoit à la fixation de la durée des mandats locaux.

456 - Les modalités selon lesquelles la durée des mandats locaux est fixée par la Constitution est parfois originale. Les constituants n'ont pas toujours déterminé une durée pour chaque catégorie de mandats mais ont, au contraire, choisi une durée s'appliquant à l'ensemble des catégories de mandats locaux. Il en va ainsi en Estonie, en Hongrie et en République tchèque.

---

188 C'est le cas particulièrement des pays baltes, Estonie, Lettonie et Lituanie.

189 Il s'agit principalement de la République tchèque et de la Slovaquie qui formèrent la Tchécoslovaquie et de la Slovénie, partie de l'ex Yougoslavie. La Hongrie, dans un contexte historique différent, est également dans ce cas, en tant que partition de l'Autriche-Hongrie.

190 Voir notamment à ce propos l'article d'Yves PLASSERAUD dans l'Encyclopédia Universalis 2014 sur le droit des minorités.

191 Disposent de parlements monocaméraux l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Bulgarie. La Pologne, la République Tchèque, la Slovénie et la Roumanie connaissent le bicamérisme.

457 **-** Dans le cas de **l'Estonie**, la Constitution dispose simplement que les assemblées locales sont renouvelées tous les quatre ans[192].

458 **-** Dans la **Constitution tchèque**, les différentes catégories de collectivités sont tout d'abord, énumérées, puis la constitution fixe une durée de mandat commune à l'ensemble des collectivités[193].

459 **-** Le cas de **la Hongrie** est quelque peu différent. Dans le cas de cette Constitution hongroise, les collectivités locales sont énumérées puis la Constitution fixe la durée uniforme des différents mandats en précisant que l'ensemble des renouvellements de mandats a lieu le même jour. Cette modalité de fonctionnement est intéressante quand on sait, qu'en France, le regroupement des scrutins constitue une difficulté[194].

---

[192] **Article 155 :** *« Les collectivités locales sont les communes et les villes. D'autres collectivités locales peuvent être créées conformément aux fondements et procédures fixés par la loi. »*
Article 156 : *« L'assemblée représentative de la collectivité locale est le conseil, élu lors d'élections libres pour un mandat de quatre ans. Le mandat du Conseil peut être abrégé par la loi en raison de la fusion ou du partage des collectivités locales ou de l'incapacité du conseil à agir. Le suffrage est universel, égal et direct. Le vote est secret. […]. »*

[193] **Article 99 :** *« La République tchèque se divise en communes qui sont les collectivités territoriales autonomes de base, et en régions qui sont les collectivités territoriales autonomes supérieures. »*
Article 100 : *« (1) Les collectivités territoriales autonomes sont des collectivités territoriales de citoyens qui ont droit à l'autonomie administrative. La loi détermine les cas dans lesquels elles sont des circonscriptions administratives.*
(2) La commune fait toujours partie d'une collectivité territoriale autonome supérieure.
(3) La collectivité territoriale autonome supérieure ne peut être créée ou supprimée que par une loi constitutionnelle. »
Article 101 : *« (1) La commune est administrée de manière autonome par un organe représentatif.*
(2) La collectivité territoriale supérieure est administrée de manière autonome par un organe représentatif.
(3)Les collectivités territoriales autonomes sont des communautés de droit public qui peuvent avoir leur propre patrimoine et disposent de l'autonomie budgétaire. […]
Article 102 : *« (1) Les membres des organes représentatifs sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret.*
(2)Le mandat d'un organe représentatif est de quatre ans. La loi fixe les conditions dans lesquelles de nouvelles élections des organes représentatifs ont lieu avant l'expiration de leur mandat. »

[194] **Article 41 :** *« 1. Le territoire de la République de Hongrie est divisé en unités administratives : la capitale, les départements, les villes et les communes.*
2. La capitale est divisée en arrondissements. Les villes peuvent être divisées en arrondissements. »
Article 42 : *« Les électeurs des communes, des villes, de la capitale, de ses arrondissements et des départements ont droit à l'autonomie locale. L'autonomie locale consiste dans la gestion autonome et démocratique des affaires publiques locales et dans l'exercice du pouvoir local dans l'intérêt de la population locale. »*
Article 43 : *« 1. Les droits fondamentaux des collectivités locales (article 44 A) sont égaux. Leurs obligations peuvent être différentes.*
2. Les droits et obligations des collectivités locales sont fixés par la loi. L'exercice légal des pouvoirs des collectivités locales bénéficie de la protection judiciaire. Toute collectivité locale peut s'adresser à la Cour constitutionnelle pour demander la protection de ses droits. »
Article 44 : *« 1. Les électeurs exercent le droit à l'autonomie locale par des organes représentatifs élus et par le référendum local.*
2. Le maire et les membres des organes représentatifs locaux sont élus au mois d'octobre, la quatrième année qui suit les élections générales précédentes, sous réserve des élections partielles.
3. Le mandat de l'organe représentatif prend fin le jour des élections générales des collectivités locales[194]. Si les élections n'ont pas lieu faute de candidats, le mandat de l'organe représentatif est prolongé jusqu'à la date des élections partielles. Le mandat du maire prend fin à l'élection du nouveau maire.

460 - En **Slovaquie,** par contre, la solution est plus classique. Chacun des mandats locaux est traité indépendamment même si les durées des mandats sont identiques[195].

461 - En conclusion de ces considérations sur les nouvelles démocraties à l'Est de l'Europe, il apparaît que ces pays se caractérisent à la fois par un grand classicisme au regard des canons imposés par la Démocratie pluraliste occidentale mais que, dans le même temps, ils cultivent une originalité, qu'ils détiennent en partage. Ainsi, ces pays sont-ils, pour l'essentiel, des démocraties parlementaires même si, dans certains cas, le poids donné au chef de l'État est sensiblement surévalué par rapport à ce qu'il est habituel de constater.

462 - L'attachement unanime à la forme unitaire de l'État est également à remarquer tant, dans le monde, se développent les formes d'États fédéraux. Le complément logique de ce caractère unitaire de l'État se révèle dans le monocamérisme de l'institution parlementaire. En contrepoint de cette situation, la dignité constitutionnelle reconnue aux collectivités locales, aux mandats qui y sont attachés et à leur durée, constitue un point d'originalité.

---

4 L'organe représentatif peut décider, dans les conditions fixées par la loi sur les collectivités locales, sa dissolution avant l'expiration de son mandat. Dans le cas où l'organe représentatif se dissout ou est dissout (article 19, alinéa 3, point l), le mandat du maire prend fin également. »

[195] **Article 69 :** *« 1.Les organes de la commune sont :*
a) l'assemblée communale ;
b) le maire de la commune.
2. L'assemblée communale est constituée de députés à l'assemblée communale. Les députés à l'assemblée communale sont élus pour un mandat de quatre ans, par les citoyens de la commune qui ont leur résidence permanente sur son territoire. Les élections ont lieu au suffrage universel, égal et direct, et au scrutin secret.
3. Le maire de la commune est élu pour un mandat de quatre ans, par les citoyens de la commune qui ont leur résidence permanente sur son territoire, sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret. Le maire de la commune est l'organe exécutif de la commune. Le maire de la commune exerce l'administration communale et représente la commune à l'extérieur. Les motifs et la procédure de révocation du maire avant le terme de son mandat sont fixés par la loi.
4. Les organes de la collectivité territoriale supérieure sont :
a. l'assemblée de la collectivité territoriale supérieure ;
b. le président de la collectivité territoriale supérieure.
5. L'assemblée de la collectivité territoriale supérieure est composée par les députés de la collectivité territoriale supérieure. Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans, par les citoyens de la collectivité territoriale supérieure qui y résident en permanence. L'élection a lieu au suffrage direct, égal et universel et au scrutin secret.
6. Le président de la collectivité territoriale supérieure est élu par les citoyens de la collectivité territoriale supérieure qui y résident en permanence au suffrage direct, égal et universel et au scrutin secret. Les conditions et la procédure de révocation du président de la collectivité territoriale supérieure avant la fin de son mandat sont fixées par la loi. Le président de la collectivité territoriale supérieure est l'organe exécutif de la collectivité territoriale supérieure, il dirige l'administration de la collectivité territoriale supérieure et il la représente à l'extérieur. »

§§§§§

463 - *Tout en se fondant dans le moule proposé par l'ancienne Europe libérale, les nouvelles démocraties européennes cultivent un niveau d'originalité qui permet de les reconnaître collectivement comme un champ original de recherche et d'application du droit constitutionnel contemporain.*

464 - *En élargissant le champ de la conclusion à l'ensemble des considérations apportées par les développements consacrés à la durée des mandats dans la hiérarchie des normes dans les constitutions étrangères, c'est la légitimité de l'originalité française qui est questionnée. L'étude des solutions constitutionnelles étrangères met, en effet, en lumière la très grande spécificité des institutions françaises, principalement les plus contemporaines, notamment par rapport aux mandats politiques et à la durée de ceux-ci.*

465 - *Ainsi, toutes les constitutions lues, quelle que soit la forme de l'État, quels que soient les régimes politiques qui les animent, ont permis de constater que, partout, la fixation de la durée des mandats politiques, surtout nationaux mais pas exclusivement, relève de la règle constitutionnelle. Cette règle découle du respect du principe de souveraineté. Le respect de ce principe est d'autant plus important que, seul, il permet de sauvegarder un rôle à la fois minimum et essentiel au Citoyen qui, sans cela, est totalement absent du jeu institutionnel et politique.*

466 - *Au regard de ce principe de souveraineté, les libertés que prend la classe politique française dans son ensemble par rapport aux ajustements récurrents de la durée des mandats locaux ou nationaux sans l'accord formel du constituant originel constitue, sans doute, un abus de droit*

Section II : L'internationalisation de la problématique de la durée des mandats politiques.

467 **-** L'internationalisation de la problématique de la durée des mandats politiques s'est effectuée selon deux modalités qui se sont succédées puis confondues dans l'espace-temps de la diffusion de la démocratie représentative. Il y a d'abord eu le temps de la mise en place des zones d'influence des États leaders, les grandes puissances politiques des XIXème et XXème siècles, puis, dans un second temps, à compter de la deuxième moitié du XXème Siècle, l'influence grandissante des institutions internationales qui contribuent à la diffusion du modèle démocratique et des éléments qui le constituent.

I – Les aires d'influence.

468 **-** Il ne fait aucun doute que les nations qui ont découvert et expérimenté la démocratie représentative en premier, à partir de la fin du XVIIIème siècle, ont exercé une influence sur les autres nations dans les différents continents. Et la durée des mandats politiques fait partie des mécanismes qui ont été exportés. Ainsi, le quinquennat anglais a pu être répandu partout où l'Angleterre a exercé son influence politique et notamment, bien évidemment, dans les pays formant le Commonwealth. Mais le mandat de cinq ans a également connu un rebond de sa notoriété en Europe grâce au Parlement européen. En ce qui les concerne, les États-Unis d'Amérique ont influé fortement les régimes politiques sud américains. Enfin, la France a essaimé sur le continent africain. Cependant, ces influences, pour réelles qu'elles soient, ne sont pas, pour autant, systématiques, et s'il est légitime de parler de zones d'influences, celles-ci ne sont jamais exclusives et partout cohabitent des mandats politiques aux durées variées.

A- Le mandat présidentiel américain de quatre ans et ses succédanés latino-américains.

469 **-** Issu de la Constitution américaine du 17 septembre 1787, le mandat de quatre ans est le premier à pouvoir être repris dans des constitutions étrangères. Peut-être doit-on à cette antériorité, le fait que le mandat du président de la constitution française de 1848 soit ainsi temporellement limité. Mais c'est surtout par rapport à l'hémisphère américain qu'il faut mesurer l'influence de la constitution de Philadelphie. En effet, de nombreux États sud et centre américains ont adopté le mandat présidentiel de quatre ans alors même que son adaptation aux contextes politiques et culturels locaux n'allait pas de soi. Ainsi, on remarquera que, aux États-Unis, le court mandat présidentiel s'explique par la volonté de

restreindre le pouvoir de l'Union par rapport à ses composantes jalouses de leurs prérogatives et libertés. Il n'en va pas de même dans les autres Amériques où le mandat court est mal adapté au présidentialisme de nations en cours d'affirmation identitaire, dans un contexte socio-économique très différent de l'exemple nord américain. Cela étant, le mandat présidentiel de quatre ans va s'implanter dans une bonne partie de l'hémisphère : Argentine, Chili, Colombie….

B - L'Europe, terre du quinquennat.

470 - L'Europe se rattache à une tradition différente qui découle d'une autre histoire. La mesure étalon n'est pas la longueur du mandat présidentiel mais celle de la législature dans des pays qui ont choisi, quasi unanimement, le parlementarisme pour modèle. Dans ce contexte, la tradition britannique, ou l'idée que l'on s'en fait, a joué un rôle évidemment prédominant. Ainsi, si l'image tutélaire de la démocratie britannique va susciter un engouement pour un mandat parlementaire de cinq ans, le « modèle » britannique, dans sa version précédant la réforme de 2011, n'était pas aussi rigoureux. Il faut, en effet, considérer que l'adoption du quinquennat en Angleterre ne date que de l'adoption du *Parliament Act* du 18 août 1911 dans son article 7[196].

471 - On constate donc, qu'en fait de tradition, celle relative au quinquennat parlementaire est relativement nouvelle puisqu'elle ne supplante le mandat parlementaire de sept ans que depuis un siècle et alors que ce dernier était tout proche de son 200ème anniversaire.

472 - Mais la lecture de l'article 7 donne à penser que le quinquennat britannique n'était pas rigide puisque l'on parlait de durée maximale de la législature. Dans cette organisation, le gouvernement, et plus particulièrement son chef, était maître de la durée effective de la législature en choisissant le moment qui lui paraissait le plus adéquat pour affronter les urnes et l'opposition, ceci en fonction de l'avancée de son programme et de toutes les considérations politiciennes par rapport auxquelles il jaugeait les chances de son camp dans la compétition électorale à venir.

[196] *« La durée maxima d'une législature sera de cinq ans, au lieu de sept qu'avait fixée le Septennial Act de 1715. »*

473 - Cette organisation constitutionnelle a été fortement critiquée et a fait l'objet d'un projet de révision du gouvernement de M. David CAMERON, actuel Premier Ministre de Sa Majesté. Il s'agissait de donner au mandat parlementaire anglais une durée fixe de cinq ans sans possibilité de transaction. Ce projet a été réalisé par l'adoption du *fixed term mandate*.[197]

474 - Cela étant, le quinquennat parlementaire a été adopté par de nombreux États de par le monde : le Canada, l'Inde….

475 - L'Europe a, en quelque sorte, réaffirmé sa fidélité au quinquennat parlementaire par l'entremise du Parlement Européen pour lequel a été adopté le quinquennat lors de la décision instituant son renouvellement par la voie du suffrage universel direct. En vigueur depuis les élections de 1979, le quinquennat est actuellement inscrit dans le traité sur l'Union européenne, article 14-4.

C – La présidentialisation franco-africaine.

476 - On a déjà dit la curieuse destinée du septennat traditionnel de l'institution présidentielle française. Le fait que la décolonisation de l'Afrique francophone ait correspondu avec l'avènement, en France, des institutions de la Vème République, a sans doute contribué au fait que de nombreux États africains aient adopté le septennat présidentiel. Celui-ci est, ou a été, en vigueur dans plusieurs États africains : Côte d'Ivoire, Cameroun, Congo, Centrafrique, Gabon…

477 - Il est incontestable que les régimes politiques les plus avancés dans le développement du constitutionalisme ont influencé les autres pays dans la mise en œuvre des mêmes principes politiques.

II– Les normes internationales relatives à la durée des mandats politiques[198].

478 - Après cette première période pendant laquelle la diffusion des normes en matière de durée des mandats politiques participait de la diffusion de la coutume au niveau international, s'est ouverte la période actuelle caractérisée, d'une part, par la formalisation de la norme internationale dans le cadre de traités internationaux écrits et, d'autre part, par la volonté, inscrite dans nombre de ces traités internationaux, de diffuser la culture démocratique et l'ensemble de ses instruments. Ainsi, depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, ont été mis en œuvre des traités à visée universelle, et d'autres à vocation régionale.

---

[197] Pour les développements sur le *fixed term mandate*, voir paragraphes 656 et suivants, page 173.

[198] Pour une vision générale de l'histoire des droits de l'Homme et de l'évolution de leur reconnaissance et de leur défense nationale et internationale, voir notamment l'article de l'*Encyclopédia* Universalis 2014, *Droits de l'Homme,* par **Georges BURDEAU, Gérard COHEN-JONATHAN, Pierre LAVIGNE et Marcel PRÉLOT**.

A – Les textes à vocation universelle.

479 - Par contrecoup à la période politique précédente, dont la 2e guerre mondiale n'avait été que le moment paroxystique, le nouvel ordre international se construit autour des idées de respect des droits de l'Homme et de recours à l'idéal démocratique. Ainsi, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et le Pacte International sur les Droits Civils et Politiques constituent, après la Charte des Nations Unies, les deux piliers du nouvel ordre politique mondial.

a) La Déclaration Universelle des droits de l'Homme constitue incontestablement un élément majeur dans la vie nouvelle de l'Humanité politique[199] [200].

480 - La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'initiative de René CASSIN[201] le 10 décembre 1948, proclame les droits civils, politiques, économiques, culturels et sociaux de *« tous les membres de la famille humaine. »* Bien que la Déclaration ne constitue pas un acte de droit positif, son influence a été importante dans l'évolution du droit international[202].

481 - Figure, dans cette Déclaration, un article 21 ainsi rédigé : « *1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. 2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. 3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement* [203]*[…].*

---

[199] Encyclopédia Universalis 2014 : Wanda MASTOR : « *Le XXe siècle fut celui de l'« internationalisation » des droits de l'homme, signe d'une reconnaissance toujours plus large et de la revendication de leur universalité. Les Nations unies ont contribué à ce mouvement, notamment au travers de l'adoption, le 10 décembre 1948, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ce texte ne crée pas d'obligations pour les États. Ayant valeur de simple recommandation, cette déclaration de principes représente un « idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations* ». *Cependant, l'absence de force juridique contraignante ne saurait minimiser son exceptionnelle portée historique et politique : la Déclaration de 1948 peut être considérée comme l'une des sources d'inspiration d'un grand nombre de règles juridiques internationales mais aussi nationales. C'est ainsi que la Constitution espagnole précise que les normes relatives aux droits fondamentaux doivent être interprétées à sa lumière.* »

[200] La Déclaration Universelle peut être lue notamment sur www.europarl.europa.eu

[201] René CASSIN. 1887 – 1976. Juriste français, il prend une part importante à la fondation de l'UNESCO. Membre du Conseil Constitutionnel, il présida également la Cour européenne des droits de l'homme. Il fut Prix Nobel de la Paix en 1968. Ses cendres ont été transférées au Panthéon en 1987. Pour une biographie plus complète, voir l'Encyclopédia Universalis, l'article de Jean-Claude MAITROT : *CASSIN René1887-1976.*

[202] « *L'Assemblée générale proclame la présente Déclaration Universelle des droits de l'Homme comme l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations afin que tous les individus et tous les organes de la société, ayant cette Déclaration constamment à l'esprit, s'efforcent, par l'enseignement et l'éducation, de développer le respect de ces droits et libertés et d'en assurer, par des mesures progressives d'ordre national et international, la reconnaissance et l'application universelles et effectives, tant parmi les populations des États membres eux-mêmes que parmi celles des territoires placés sous leur juridiction*. »

[203] Souligné par nous.

482 - Cet article 21 est le seul article de la Déclaration Universelle à être consacré à la liberté politique et à la participation à la gestion publique au sens strict. Il associe des considérations d'ordre individuel – « *toute personne…* » - à d'autres de nature collective – « *la volonté du peuple* » -. Il associe également le principe de la représentation à la pratique de l'élection comme moyen de désignation des représentants. Enfin, la dernière proposition de l'article 21 appelle l'attention sur les caractères que doivent revêtir ces élections. Celles-ci doivent être, tout d'abord, honnêtes et avoir lieu périodiquement. Cet adverbe signifie non pas qu'elles doivent intervenir souvent mais plutôt qu'elles doivent avoir lieu régulièrement[204]. C'est cette régularité qui donne à la vie politique son caractère cyclique et le rythme que doit connaître la vie civique donnant à la majorité, à l'opposition et au peuple la perspective temporelle de l'action publique.

b) Le Pacte international sur les droits civils et politiques.

483 - La Déclaration a été prolongée par un des Pactes internationaux à caractère obligatoire adoptés le 16 décembre 1966 : Le Pacte International sur les Droits Civils et Politiques[205].

484 - Ce pacte dispose, dans son article 25 : « *Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restriction déraisonnable: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques*[206]*, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.*

485 - Dans sa forme, et plus précisément dans sa rédaction, cet article 25 du Pacte diffère peu de l'article 21 de la Déclaration. On y parle également de participation directe à la vie publique, à moins que ce ne soit par l'intermédiaire de représentants. Le Pacte ne fait cependant pas de lien direct entre les représentants et l'organisation d'une procédure élective, le Pacte se retranchant derrière la formule plus vague de représentants « librement choisis ». On comprend cependant que le a) de cet article 21 doit être lu continûment avec le b) mais la formulation reste néanmoins moins précise que dans la Déclaration alors que, s'agissant de dispositions ayant un caractère obligatoire, la rédaction devrait être, au contraire, plus précise.

---

[204] Grand Larousse de la langue française en 7 volumes : « périodique : Qui a lieu ou se manifeste à des intervalles de temps marqués, réguliers. Synonymes : alterné, cyclique, **rythmé** ».
[205] Ce pacte est entré en vigueur le 23 mars 1976. Pour ce qui la concerne, la France a adhéré à ce Pacte le 4 novembre 1980.
[206] Souligné par nous.

486 - En ce qui concerne les caractères que doit revêtir la procédure électorale, on peut noter que la périodicité des élections passe au premier rang devant l'honnêteté. Faut-il donner quelque importance à ce renversement dans l'ordre d'énumération des caractères des élections ? Il ne semble pas que, lors de la rédaction des textes, des considérations particulières aient été exprimées. Notons toutefois que, par rapport aux manuels de droit constitutionnel français, il semble que le caractère périodique des élections possède une importance qui doit être signalée. En droit français, on insiste plus particulièrement sur les caractères d'universalité, d'égalité et de secret du vote en négligeant la nécessaire périodicité des élections. Mais on a déjà remarqué, lors des développements précédents, que les constitutions étrangères étaient systématiquement plus rigoureuses, sur ce point, que les constitutions françaises.

487 - Cependant, les caractères de l'élection restent globalement les mêmes : périodicité, honnêteté, universalité, égalité et secret des opérations de suffrage.

B – Les textes à vocation régionale ou culturelle.

a) l'espace américain.

488 - L'espace américain se caractérise essentiellement par deux instruments internationaux, la convention américaine des droits de l'homme, d'une part, et la Charte interaméricaine pour la démocratie, d'autre part.

489 - La Charte de l'Organisation des États Américains adoptée à Bogota en 1948, plusieurs fois amendée et en vigueur à compter du 25 septembre 1997 sert de chapeau à ces deux textes fondamentaux pour ce qui concerne le fonctionnement démocratique et les élections :

> « *Convaincus que la démocratie représentative constitue une condition indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région;*
>
> *Sûrs du fait que le véritable sens de la solidarité américaine et du bon voisinage ne peut se concevoir qu'en consolidant dans ce continent et dans le cadre des institutions démocratiques, un régime de liberté individuelle et de justice sociale basé sur le respect des droits fondamentaux de l'homme;* »
>
> *« Article 2 : […] l'Organisation des Etats Américains fixe les objectifs essentiels suivants: […]*
>
> *b. Encourager et consolider la démocratie représentative dans le respect du principe de non-intervention; […] »*
>
> *« Article 3 : Les Etats américains réaffirment les principes suivants: […]*

d. La solidarité des Etats américains et les buts élevés qu'ils poursuivent exigent de ces Etats une organisation politique basée sur le fonctionnement effectif de la démocratie représentative;[…] »

490 - Ainsi, la Charte de l'organisation des États Américains insiste sur le principe de la démocratie représentative comme cadre de la coexistence et de la coopération entre les différents peuples américains. La Charte ne développe pas ces principes qui sont repris dans les deux textes subséquents :

1 - La Convention américaine des droits de l'homme, Pacte de San José, Costa Rica signé le 22 novembre 1969, entrée en application le 18 juillet 1978, prévoit la participation des citoyens aux affaires publiques et la possibilité pour eux d'être élus lors d'élections ayant lieu à intervalles réguliers.

« *Article 23 : Droit de participer au gouvernement.*

Chaque citoyen pourra jouir des droits suivants :

Prendre part à la conduite des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis ;

Voter et être élu lors d'élections périodiques sincères, qui auront lieu au suffrage universel et égal et au scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs ; et

Avoir accès, sous des conditions générales d'égalité, au service public de leur pays. […] »

2- la Charte démocratique interaméricaine adoptée le 11 septembre 2001 développe cette liberté citoyenne en l'intégrant dans un fonctionnement général de la démocratie qui englobe le respect des libertés, le jeu libre des partis et organisations politiques et le fonctionnement transparent des pouvoirs publics. Par ailleurs, le fonctionnement démocratique est présenté comme une condition du développement économique et social.

« L'Assemblée générale,

CONSIDÉRANT que la Charte de l'Organisation des États Américains reconnaît que la démocratie représentative est indispensable à la stabilité, à la paix et au développement de la région, et que l'un des buts de l'OEA est de promouvoir et de consolider la démocratie représentative, dans le respect du principe de non-intervention,[…] »

« Article 3

Au nombre des composantes essentielles de la démocratie représentative figurent, entre autres, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'accès au pouvoir et son exercice assujetti à l'État de droit, la tenue d'élections périodiques, libres, justes et basées sur le suffrage universel et secret, à titre d'expression de la souveraineté populaire, le régime plural de partis et d'organisations politiques, ainsi que la séparation et l'indépendance des pouvoirs publics. »

b) l'espace européen.

L'espace européen se caractérise par l'existence du Conseil de l'Europe, institution au sein de laquelle a été signée la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de l'Union européenne, autre institution européenne qui a adhéré à la CESDH.

1- la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme.

491 - La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme constitue le premier élément d'internationalisation de la protection des droits fondamentaux au niveau européen. Adopté à Paris le 20 mars 1952, son Protocole additionnel[207] dispose, dans un article 3 – Droit à des élections libres : *« Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables[208], des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression du Peuple sur le choix du corps législatif. »*

492 - Ce texte est entré en application, en droit français, par une ratification intervenue le 3 mai 1974[209], le droit de requête individuel n'ayant été accepté qu'en 1981.

493 - Après de nombreuses hésitations, le caractère directement applicable de l'article 3[210] a été reconnu dans l'affaire MATHIEU–MOHIN et CLERFACT du 2 mars 1987. Par rapport à la problématique de la présente étude, tout dépend, bien évidemment, de l'interprétation que l'on fait de la locution *« intervalles raisonnables »*. Selon Silvio MARCUS-HELMONS, *« le critère raisonnable est relatif : Il dépend des États et des législations nationales. […] Un intervalle de dix ou quinze ans ne peut évidemment plus être*

---

207 Sur le fait de savoir pourquoi le droit à des élections libres ne figure pas dans le texte de la Convention mais seulement dans un protocole additionnel, voir **L-E PETTITI, E. DECAUX et P.H. IMBERT** : *La convention européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article*. Ed. Économica 2ème édition. 1999, page 1011.

208 Souligné par nous.

209 L'histoire des relations qu'entretient la France avec la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme est compliquée. Parmi les premiers États à la signer, elle a attendu 24 ans pour la ratifier.

210 Sur la genèse laborieuse de cette disposition puis sa portée, voir Raymond GOY *: La garantie européenne du droit à de libres élections législatives : L'article 3 du premier protocole additionnel à la convention de Rome.* RDP 1986, page 1275.

considéré comme raisonnable, surtout à notre époque caractérisée par ses mutations rapides. »[211]

Selon la commission européenne des droits de l'Homme, les *« intervalles raisonnables »* doivent *« s'apprécier à la lumière de l'objet de ces élections. »* En conséquence, *« ils ne peuvent être ni trop courts, ce qui interdirait la réalisation d'une politique cohérente, ni trop longs, ce qui risquerait de ne plus assurer la concordance de la représentation parlementaire avec les aspirations dominantes des électeurs. »*[212]

494 **-** Par rapport aux rédactions des deux textes onusiens, la rédaction adoptée dans cet article 3 du Protocole additionnel de la convention européenne est différente notamment par rapport à l'objet de la présente étude. On parle ici d' « *intervalles raisonnables* » alors qu'il était question d' « *élections périodiques* » dans la Charte et le Pacte mondiaux. Les deux locutions ne signifient évidemment pas la même chose et le commentaire de Silvio MARCUS-HELMONS, ci-dessus reproduit, le montre très bien. Dans le texte européen, on vise l'intervalle de temps qui doit exister entre deux élections, et sa mesure adéquate par rapport au bon fonctionnement démocratique, alors que dans les deux textes mondiaux, on met l'accent sur la régularité calendaire des compétitions électorales de façon à donner un rythme à la vie démocratique. Pour être différentes, les deux propositions n'en sont pas, pour autant, antinomiques, mais leur rapprochement invite à penser qu'il manque, dans l'une et l'autre des dispositions internationales, un élément de précision. En effet, la rédaction onusienne ne s'engage pas dans la voie qui mènerait à définir une ou des durées de mandat qui seraient adéquates par rapport à l'idéal démocratique et à son application. Seul le rythme impulsé semble retenir l'attention des rédacteurs. Dans le texte européen, le défaut est inverse. On chemine vers la définition de durées de mandats appropriées sans insister sur la nécessité du rythme électoral régulier. Quand, comme c'est le cas dans les constitutions étrangères dont on a fait l'analyse précédemment, la durée de mandats est fixée par la constitution, cette fixité définit un rythme. Mais il advient que la durée des mandats étant du domaine du législateur, celui-ci adapte la durée des mandats selon des considérations d'opportunité qui ne respectent pas la stricte régularité de la vie électorale et politique. C'est le cas de la France notamment.

---

[211] **Dans L-E PETTITI, E. DECAUX et P.H. IMBERT** : *La convention européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article*. Ed. Économica. 2ème édition. 1999. p. 1016.

[212] **Patrick WACHSMANN**: *Participation, communication, pluralisme*. AJDA août 1998 Numéro spécial « Les droits fondamentaux : Une nouvelle catégorie juridique ? »

2- la position particulière de l'Union européenne.

495 - L'Union Européenne adhère à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Elle s'est également dotée d'une Charte européenne des droits fondamentaux[213] qui a la même force que les traités institutifs. Cette Charte a valeur prescriptive pour les relations internes à l'Union notamment pour ce qui concerne les droits et libertés politiques. Elle n'ajoute cependant rien à la compréhension de la problématique de la durée des mandats politiques.

496 - L'article 6 du traité sur l'Union Européenne[214], l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne[215] et les articles 39, 40, 41 et 51 de la Charte des droits fondamentaux[216] constituent les textes de base de la situation des droits politiques tels qu'ils sont reconnus par l'Union.

---

[213] La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne proclamée à Strasbourg le 12 décembre 2007 par le Parlement européen, le Conseil et la Commission reprend, en l'adaptant, la Charte proclamée le 7 décembre 2000, et la remplace depuis le 1er décembre 2009, date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, premier alinéa, du traité sur l'Union européenne, la Charte proclamée en 2007 a la même valeur juridique que les traités.

[214] *« 1.L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.*
Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.
Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.
2.L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.
3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux. »

[215] *« 1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union s'ajoute à la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.*
2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par les traités. Ils ont, entre autres:
a) le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres;
b) le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ainsi qu'aux élections municipales dans l'État membre où ils résident, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État; […]. »

[216] *« TITRE V : CITOYENNETÉ.*
Article 39 : *Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen*
1. Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.
2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.
Article 40 : *Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales*
Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.
Article 41 : *Droit à une bonne administration*
1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions, organes et organismes de l'Union.

c) l'espace africain.

1- l'Acte constitutif de l'Unité africaine.

497 **-** Le 11 juillet 2000, est signé, à Lomé, capitale du Togo, l'Acte constitutif de l'Union Africaine qui prend le relai de l'Organisation de l'Unité Africaine. L'Acte exprime, dès ses considérations liminaires, la volonté des membres de promouvoir les idéaux humanistes et démocratiques.

« *Résolus à promouvoir et à protéger les droits de l'Homme et des peuples, à consolider les institutions et la culture démocratiques, à promouvoir la bonne gouvernance et l'Etat de droit ;* ».

498 **-** L'article 3 g) du même acte constitutif retient, dans les objectifs de l'organisation, des considérations similaires :

« *Article 3 : Les objectifs de l'Union sont les suivants : […]*

g) Promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance ; »

499 **-** Ces considérations de principe peuvent sembler maigres au regard de l'importance du fait démocratique et des applications auxquelles il doit donner lieu. Mais l'Acte de Lomé est un acte constitutif d'une institution internationale qui n'a pas vocation à rentrer dans des considérations trop opérationnelles. Afin de souligner l'importance des dispositions, il convient de les rapprocher des prescriptions de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, la devancière de l'UA, adoptée le 25 mai 1963 à Addis Abéba. On constate alors que l'inspiration générale du texte de Lomé a totalement changé de philosophie. En 1963, il s'agissait principalement, au lendemain de la décolonisation, d'affirmer l'indépendance, le fait étatique et les réalités nationales africaines et de fixer les principes et les institutions nécessaires à la coopération entre États. En 1963, seul un renvoi à la Charte des Nations-Unies ainsi qu'à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme marquait le souci de la libération des peuples et du développement des libertés politiques des individus.

L'Acte de Lomé est donc un changement important dans la façon d'appréhender les réalités politiques et de promouvoir l'individu comme partie prenante de l'accomplissement politique des États et de leurs institutions communes.

Article 51 : Champ d'application
1. Les dispositions de la présente Charte s'adressent aux institutions, organes et organismes de l'Union dans le respect du principe de subsidiarité, ainsi qu'aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. En conséquence, ils respectent les droits, observent les principes et en promeuvent l'application, conformément à leurs compétences respectives et dans le respect des limites des compétences de l'Union telles qu'elles lui sont conférées dans les traités. »

500 - Par ailleurs, l'Acte de Lomé a connu son prolongement dans la Charte africaine de la Démocratie, des élections et de la gouvernance.

2- la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

501 - La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance a été signée le 30 janvier 2007 à Addis Abéba. L'originalité de cette Charte est de lier la proclamation des principes démocratiques aux procédures effectives qui permettent leur épanouissement. Elle lie également ses principes avec les objectifs de participation des citoyens, de bonne gouvernance et d'alternance politique. L'ensemble de ces points marque l'originalité de la Charte africaine de 2007[217].

502 - La Charte d'Addis Abéba constitue incontestablement une avancée originale en ce qui concerne la défense et la promotion de l'idéal démocratique et de son accomplissement effectif. Pour la première fois, en effet, il est soutenu, dans un texte diplomatique, que la tenue régulière d'élections au suffrage universel va de pair avec la stabilité politique alors que, dans le même texte, est affirmé que la tenue régulière d'élections libres est fondatrice de la culture de l'alternance politique. Dans la même veine, la Charte d'Addis Abéba noue la pratique régulière des élections à l'objectif d'inculquer le pluralisme et la tolérance politique.

---

[217] « *Préambule :*
Nous, Etats membres de l'Union africaine (UA) ; […],
Guidés par notre mission commune de renforcer et de consolider les institutions de bonne gouvernance, l'unité et la solidarité à l'échelle continentale ;
Résolus à promouvoir les valeurs universelles et les principes de la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme et le droit au développement ; […],
Soucieux d'enraciner dans le continent une culture d'alternance politique fondée sur la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes, conduites par des organes électoraux nationaux, indépendants, compétents et impartiaux ; […]
Article 2 : La présente Charte a pour objectifs de : […]
3. Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement. […]
6. Instaurer, renforcer, et consolider la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques. […]
13. Promouvoir les meilleures pratiques dans l'organisation des élections aux fins de stabilité politique et de bonne gouvernance. […]
Article 3 : Les États parties s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément aux principes énoncés ci-après :[…]
3. La promotion d'un système de gouvernement représentatif.
4. La tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes. […]
7. La participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques.
Article 17 : Les États parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique. »

503 - On remarquera enfin que la régularité des élections est le caractère cité en premier avant que ne soient invoquées la transparence, la liberté ou la justice ce qui rapproche le texte africain des productions onusiennes.

504 - La Charte du 30 janvier 2007 marque incontestablement une sorte d'aboutissement par rapport à l'ensemble des instruments diplomatiques qu'a produit le continent africain en matière de reconnaissance du phénomène démocratique et de son effective réalisation. Outre la Charte constitutive de l'OUA et celle de l'UA, cette dernière ayant servi de cadre à la Charte de 2007, auraient également pu être cités la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples signée à Nairobi en juin 1981 et son protocole additionnel portant création de la cour africaine des droits de l'homme et des peuples adopté à Ouagadougou le 10 juin 1998 et, également, la déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique adoptée en 2002.

d) l'espace asiatique.

505 - La Déclaration des droits de l'homme de l'ASEAN, adoptée le 18 novembre 2012 reconnaît les libertés politiques des individus, cependant sans originalités particulières en ce qui concerne la durée des mandats politiques. Ainsi, l'article 25- 2 dispose t-il :

> « *2- tout citoyen a le droit de prendre part à <u>des élections périodiques</u>*[218] *et sincères qui doivent avoir lieu au suffrage universel et égal et au scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs, dans le respect de la loi nationale.* »[219]

506 - On remarquera que ces dispositions sont relativement récentes, puisqu'elles datent de 2012, qu'elles font, par deux fois, référence au respect de la loi nationale et qu'elles ne semblent pas être juridiquement sanctionnées.

[218] Souligné par nous.
[219] Traduction assurée de l'anglais, langue originale, par nous.

e) l'apport de l'UNESCO.

507 - L'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture n'a pas pour vocation d'aborder directement les problèmes liés au fonctionnement démocratique des sociétés. Comme son nom l'indique, sa mission est avant tout culturelle et tournée essentiellement vers la jeunesse. Cependant, le fonctionnement de la société ne peut jamais être sectorisé de manière telle que des actions nécessairement adjacentes puissent s'ignorer l'une l'autre. Ainsi, l'UNESCO n'ignore pas le politique et celui-ci est présent dans différentes activités de l'organisation.

1- L'activité du Centre International des Sciences de l'Homme de Byblos.

508 - Dans le cadre d'une « stratégie pour un programme international sur la démocratie », l'UNESCO a déterminé trois axes d'action développés au Centre International des Sciences de l'Homme à Byblos au Liban dans le programme « Démocratie, culture et paix » : « Stimuler la recherche analytique comparée », « Organiser des dialogues internationaux sur l'avenir de la Démocratie » et « Soutenir la Démocratie dans les sociétés qui sortent d'un conflit ».

2- Le Panel international sur la démocratie et le développement.

509 - Parallèlement au développement du centre de Byblos, l'UNESCO a mis en place un groupe de réflexion composé de hautes personnalités internationales, le PIDD.

> « *Le Panel international sur la démocratie et le développement a été créé par l'UNESCO en 1998 dans le but d'analyser les liens entre la démocratie et le développement et faire des recommandations qui guideront l'UNESCO dans ses programmes futurs sur la démocratie.*
>
> *Le PIDD, présidé par M. Boutros BOUTROS-GHALI, est composé de seize personnalités internationales. En 2002, le PlDD a publié un rapport intitulé « L'interaction entre la démocratie et le développement ». Les recommandations qui y sont faites servent de guide pour la mise en œuvre du programme international sur la démocratie de l'UNESCO.* »[220]

510 - Sans renier les fondements, les principes et les objectifs de son action, l'UNESCO semble, depuis 2010 environ, recentrer son action sur l'éducation et la culture. Se joint à ces thèmes traditionnels d'action de l'UNESCO, le souci de prendre en compte une approche environnemental afin de promouvoir le développement durable.

[220] Voir en détail sur www.unesco.org /sciences sociales et humaines/thèmes/démocratie.

511 - Il se trouve que la Francophonie semble prendre le chemin inverse en prenant le parti de considérer qu'un meilleur respect des idéaux démocratiques constitue un préalable incontournable au développement des sociétés.

f) L'apport l'Organisation Internationale de la Francophonie.

512 - L'histoire récente de l'Organisation Internationale de la Francophonie s'articule autour de trois événements qui ont fortement marqué le développement de l'action de cette institution.

1- la Déclaration de Bamako de 2000.

513 - La Déclaration de Bamako a été adoptée lors du Symposium International sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone qui s'est tenu du 1er au 3 novembre 2000 à Bamako, capitale du Mali. Elle constitue, depuis, le texte normatif et de référence de la Francophonie dans ces domaines. Elle dote la Francophonie de moyens d'action en cas de manquement à la légalité démocratique dans un de ses pays membres.

514 - En guise de propos liminaire à cette déclaration, M. Boutros BOUTROS-GHALI, Secrétaire Général de l'OIF note que « *dès novembre 1999, à Paris, la 14e session de la Conférence ministérielle de la Francophonie avait approuvé les orientations générales proposées pour la préparation de ce Symposium. Les Ministres avaient convenu que ce dernier ne devrait pas se limiter à un bilan, mais aboutir également à des propositions concrètes, afin de mieux faire de la consolidation de la paix, de la démocratie et de l'État de droit, le premier axe d'intervention prioritaire de la Francophonie*[221], »

515 - Il insistait sur l'ampleur de la mobilisation nécessaire pour aboutir à des résultats tangibles tant les progrès à accomplir étaient importants et impératifs dans l'optique d'une amélioration de la situation politique mais aussi économique et sociale des populations concernées.

La Déclaration affirme les principes dont elle se réclame[222].

516 - Dans une annexe consacrée aux principes constitutifs et aux paramètres devant servir de premiers éléments pour « *une grille d'observation et d'évaluation* », les rédacteurs précisent en ce qui concerne les élections :

---

[221] Souligné par nous.

[222] « *2. Confirmons notre adhésion aux principes fondamentaux suivants : […]*
3. La démocratie exige, en particulier, la tenue, à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association ; »

« *2.1. Principes : tenue, à intervalles réguliers, d'élections*[223] *libres, fiables et transparentes, […]La démocratie est incompatible avec toute modification substantielle du régime électoral introduite de façon arbitraire ou subreptice*[224] *(chapitre 2.4.).* »

2- le cadre stratégique décennal de la francophonie.

517 - Le Cadre Stratégique Décennal de la Francophonie adopté à Bamako les 26 et 27 novembre 2004 constitue chronologiquement le deuxième acte d'importance en matière de promotion des droits civils et politiques.

518 - Le Cadre stratégique décennal formule des orientations stratégiques et des principes directeurs qui s'imposent à la programmation de l'OIF et des opérateurs spécialisés de la Francophonie pour la période 2005-2014. Après la déclaration de Bamako, le cadre stratégique décline la logique selon laquelle la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de la bonne gouvernance est une pièce essentielle du développement des sociétés[225]

---

[223] Souligné par nous.

[224] Souligné par nous.

[225] « *[…] au-delà de la promotion de la langue française, le Cadre stratégique, […] s'appuie sur un consensus qui met l'accent sur les droits de l'Homme, la bonne gouvernance et la démocratie ainsi que sur la prévention des conflits et l'établissement de la paix.* »

« *L'évolution vers une Francophonie plus politique, attestée par le Sommet de Hanoi en 1997 puis de Beyrouth en 2002, l'amène à affirmer son engagement en faveur du respect de la démocratie, de l'Etat de droit et des droits de l'Homme. Elle conduit son action dans ces domaines, en application de la Déclaration de Bamako, pour accompagner les États et gouvernements membres dans l'accomplissement de leurs engagements*. »

« *La Francophonie s'engagera davantage, seule ou en partenariat avec d'autres organisations intergouvernementales universelles ou régionales, ou encore avec la société civile pour le plein respect des droits de l'Homme, l'enracinement de la démocratie et la consolidation de la paix, par l'alerte précoce, la prévention des conflits, l'appui aux processus de sortie de crise et de transition.* »

« *La Francophonie, solidaire et en synergie avec ses opérateurs, mettra l'accent sur un certain nombre de domaines clés tels : […]*

la bonne gouvernance, c'est-à-dire la mise en place d'institutions et de processus mieux adaptés aux besoins des citoyens, en renforçant leur participation, l'amélioration de la gestion publique, la sécurité juridique et la lutte contre la corruption. »

« *Mission : Promouvoir la paix, la démocratie et les droits de l'Homme*

La Francophonie entend apporter une contribution significative à la promotion de la paix, de la démocratie, et au soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'Homme, en mettant l'accent sur la prévention. Une vie politique apaisée et la jouissance par les citoyens de tous leurs droits, objets de la Déclaration de Bamako, sont en effet considérées comme des éléments indissociables du développement durable. La gestion des affaires publiques conforme aux principes de la bonne gouvernance est essentielle pour une redistribution plus équitable des ressources. »

« *Objectifs stratégiques : Les programmations et les actions devront tendre à :*

Renforcer les capacités des institutions garantes de la démocratie, des droits de l'Homme, de l'État de droit et de la paix, particulièrement celles de la Justice, et soutenir la liberté d'expression et le pluralisme des médias.

Accompagner les processus démocratiques, en appuyant l'organisation et le déroulement des élections, le fonctionnement des institutions parlementaires ainsi qu'une démocratie locale effective.

Inciter les États et gouvernements à ratifier et à mettre en œuvre les principaux instruments internationaux et régionaux pertinents.

Consolider la démocratie, les droits de l'Homme et l'État de droit. […]»

3 - La Charte de la francophonie adoptée par la Conférence ministérielle de la Francophonie adoptée à Antananarivo, le 23 novembre 2005.

« *À Ouagadougou, en 2004, réunis en Dixième Sommet, les chefs d'État et de gouvernement ont approuvé les nouvelles missions stratégiques de la Francophonie et ont pris la décision de parachever la réforme institutionnelle afin de mieux fonder la personnalité juridique de l'Organisation internationale de la Francophonie et de préciser le cadre d'exercice des attributions du Secrétaire général.* »

« *Article 1 : Objectifs*

La Francophonie, consciente des liens que crée entre ses membres le partage de la langue française et des valeurs universelles, et souhaitant les utiliser au service de la paix, de la coopération, de la solidarité et du développement durable, a pour objectifs d'aider : à l'instauration et au développement de la démocratie[226]*, à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, et au soutien à l'État de droit et aux droits de l'Homme ; à l'intensification du dialogue des cultures et des civilisations ; au rapprochement des peuples par leur connaissance mutuelle ; au renforcement de leur solidarité par des actions de coopération multilatérale en vue de favoriser l'essor de leurs économies ; à la promotion de l'éducation et de la formation. Le Sommet peut assigner d'autres objectifs à la Francophonie.* »

519 **-** Ainsi, le processus de réexamen des orientations de la Francophonie, débuté en 1997 à Hanoï par la révision de la Charte, s'achève en 2005, par une nouvelle révision de la Charte qui installe définitivement la Francophonie en tant que promotrice de l'idéal démocratique et de sa défense concrète.

[226] Souligné par nous.

§§§§§

520 - *Bien que faisant partie des dispositions qui, logiquement et organiquement, doivent faire partie du corpus constitutionnel de chacun des États, la durée des mandats politiques fait, depuis la deuxième moitié du XXème Siècle, l'objet de dispositions du droit international.*

521 - *Dans un premier temps, universelles et déclaratoires, ces dispositions ont pour vocation de revêtir peu à peu un caractère de plus en plus contraignant en même temps qu'elles se régionalisent et s'adaptent aux spécificités culturelles et politiques de chaque ensemble continental.*

522 - *Dans ce mouvement, le Conseil de l'Europe a joué un rôle précurseur en adoptant la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et son Protocole additionnel concernant les droits politiques. En sa qualité de partie signataire de cette convention, l'Union Européenne a intégré les obligations découlant de ce traité et s'est également dotée d'une Charte des droits fondamentaux en 2007 ayant la même valeur juridique que les traités.*

523 - *Les autres ensembles internationaux continentaux suivent, semble t-il, la même logique en adaptant le rythme de leur adhésion à des prescriptions contraignantes à leur développement socio-économique et culturel.*

524 - *Ainsi, par le biais de la protection des droits des peuples et des individus, les États s'engagent progressivement à respecter des contraintes juridiques dans le domaine si particulier de l'exercice de la Souveraineté fondamentale, celle des Peuples. L'État, membre souverain de la communauté internationale, accepte, dans le domaine de son organisation politique interne, des contraintes découlant de prescriptions de droit international ayant pour objectif la sauvegarde et l'épanouissement des droits des citoyens.*

525 - *On constate, par ailleurs que, par le jeu des influences de proximité politique et géographique, la durée des mandats politiques appliquée dans chacun des États tend à s'uniformiser par aire géographique. Ainsi, l'Europe serait la terre du quinquennat suivant en cela l'exemple historique du Royaume-Uni de Grande Bretagne relayé par l'Union européenne qui a adopté cette durée pour le mandat des parlementaires européens élus au suffrage universel direct. Quant à eux, les États-Unis d'Amérique diffusent la pratique du mandat de quatre ans dans de nombreux États américains. Bien évidemment, ces deux mouvements ne sont pas exclusifs d'autres expériences dans chacune des aires géographiques*

concernées. Enfin, existent d'autres contrées où la démocratie se perpétue ou s'installe selon d'autres traditions, expériences ou influences…

526 - *Il semble cependant que les mandats courts, de trois ans ou moins, ne soient plus pratiqués autrement que lorsqu'ils font partie d'une pratique historiquement établie. Á l'opposé, les mandats dont la durée atteint ou dépasse les six années ne semblent plus être considérés comme une pratique politique légitime au regard des canons établis de la Démocratie.*

527 - *Quatre ans ou cinq ans, voilà la règle que semblent imposer la pratique et son observation. Mais il ne s'agit pas d'une règle impérative, simplement d'une pratique fortement répandue que des circonstances locales ou historiques peuvent venir contredire. Dans l'état actuel du droit, qu'il soit constitutionnel ou international, rien ni personne ne peut effectivement sanctionner ce qui doit être entendu comme relevant « d'intervalles raisonnables » pour l'organisation « d'élections périodiques ».*

§§§§§

528 - *La diffusion du modèle de la démocratie représentative occidentale à travers l'universalisation en cours de son schéma d'organisation politique, d'une part, et l'internationalisation progressive de ses normes fondamentales, d'autre part, se vérifient également dans l'harmonisation des règles juridiques et politiques relatives à la durée des mandats politiques. Ces trois éléments marquent le plein succès -ou le trop grand succès- de la démocratie représentative, organisation civique et politique dans laquelle la place du citoyen est souvent des plus réduites alors même que ce dernier aspire à participer toujours davantage à la prise de décision et à la gestion du bien commun.*

529 - *La trop forte prégnance de la Représentation sera quelque peu amenuisée si les règles posées pour la dévolution des mandats politiques et notamment leurs durées sont fixées par la Constitution de l'État donnant ainsi sens au principe de la Souveraineté. Cette règle ne concerne, à titre principal, que les mandats politiques nationaux puisque les mandats régionaux ou locaux sont, encore souvent, traités au niveau infra-constitutionnel. Mais est-ce légitime au regard de ce que sont devenues les collectivités secondaires dans les États décentralisés ou régionalisés ? Pour ce qui la concerne, la France de la Constitution de 1958 déroge à cette règle puisqu'elle confie la détermination de la durée des mandats parlementaires à la loi organique et la fixation de la durée des mandats locaux à la loi*

ordinaire avec ce que cela représente de libertés offertes aux représentants en termes d'ajustements circonstanciels de ces durées.

530 - *Un autre élément vient illustrer l'avantage constant des organes constitués sur le constituant dans la plupart des régimes politiques : le rang des différents mandats politiques attribué dans l'ordre institutionnel. Les régimes parlementaires assurent la prééminence aux mandats parlementaires alors que les régimes présidentiels ou présidentialistes s'intéressent d'abord au mandat présidentiel. Il est rare que, dans la définition constitutionnelle des régimes politiques, la place réservée au Souverain Peuple soit exposée de manière telle que l'accent ne soit pas uniquement mis sur sa fonction exclusivement délégante. Á cet égard, la Constitution française d'octobre 1958 forme un exemple d'ambivalence particulièrement réussi puisque le titre premier de la Constitution est consacré à la déclaration de souveraineté du peuple, que, dans la suite de la Constitution, une place importante lui est attribué dans le processus constituant dérivé et législatif, faisant du régime français une démocratie semi-directe. En contrepoint cependant, l'apparition du fait majoritaire confère au trio formé du président de la République, du gouvernement et de la majorité parlementaire, la capacité de décision quasi exclusive si tel est le souhait partagé de ces trois institutions.*

531 - *Dans une approche comparative, l'histoire des peuples nationaux est toujours fortement prégnante. Les influences historiques dessinent des aires de répartition spécifiques pour les durées les plus communes, quatre, cinq ou sept ans. Pour ce qui les concerne, les nouvelles démocraties, à l'Est de l'Europe, développent une logique spécifique propre à leur histoire politique commune faite de régimes autoritaires auxquels a succédé leur ralliement, depuis les années 1990, aux canons de la démocratie libérale. Dans ces nouvelles démocraties, on observe que le premier rang est donné à la représentation nationale et que le mandat du pouvoir exécutif est toujours le plus long. Par ailleurs, il est intéressant de noter que la durée des mandats locaux est fixée, le plus souvent, par la constitution.*

532 - *Les régimes semi présidentiels semblent prouver la réalité de leur existence en développant des profils spécifiques quant à l'organisation de leurs mandats politiques. Systématiquement, le mandat présidentiel est plus long que le mandat législatif et son rang est plus élevé.*

CHAPITRE II : Dynamiques des durées des mandats politiques.

***533* -** Le premier chapitre de cette partie dédiée à la vie du mandat politique a été consacré à la naissance de ces mandats et plus particulièrement à la position des règles qui les établissent dans la hiérarchie des normes juridiques. L'histoire, la politique, la géopolitique et le droit international et comparé tiennent chacun une place plus ou moins importante dans la détermination de la durée des mandats politiques. Les règles constitutionnelles employées pour fixer la durée des mandats politiques nationaux donnent une assise stable aux libertés politiques concrètes des élus mais aussi de ceux qui, n'ayant pas été choisis par le suffrage universel, souhaitent concourir à l'avenir et se préparent à cette échéance déterminée par le calendrier constitutionnel. Le citoyen, dont l'assemblée détient la Souveraineté de principe, dispose également, dans cet échéancier, d'une perspective calendaire qui lui permet de juger de la pertinence des politiques menées et de se préparer pour confirmer son choix précédent ou, au contraire, remettre en question la majorité politique établie.

***534* -** Curieusement, alors même que la France a compté parmi les trois grandes nations qui, à la fin du XVIIIème siècle, ont établi les fondements des libertés politiques contemporaines, elle se démarque du mouvement général en n'accordant pas avec la même rigueur que les autres nations la protection des règles constitutionnelles à la détermination de la durée des mandats politiques.

***535* -** La qualité de la norme procédant à la détermination de la durée de chacun des mandats politiques ayant été examinée et comparée dans l'espace et dans le temps, il convient maintenant d'étudier concrètement la durée des mandats politiques des différents régimes, de procéder à l'analyse de l'existant à travers l'étude de l'histoire constitutionnelle française mais aussi en portant un regard analytique sur ce qui se pratique à l'étranger, dans d'autres ordres juridiques s'inscrivant parfois dans des régimes politiques d'inspiration fort différente. Là encore, les différences ne manqueront pas de se faire jour selon l'histoire et l'expérience de chacun des peuples concernés. L'histoire constitutionnelle française et les spécificités de sa pratique politique marqueront d'originalité les solutions historiques mais aussi actuelles quant à la durée des différents mandats politiques.

536 - Mais une analyse, aussi détaillée soit-elle, serait vaine si elle n'était pas suivie d'une synthèse portant essai de théorisation. Car, en effet, la durée affectée à chacun des mandats d'un régime politique donné, l'évolution éventuelle de cette durée dans le temps, ne constitue pas une donnée subalterne et mécanique, dont l'utilité ne serait simplement dictée que par la théorie du mandat appliquée au droit public et constitutionnel. Bien au contraire, un mandat politique ne vit pas indépendamment de son environnement institutionnel. Chaque mandat participe, notamment par l'intermédiaire de sa durée, à la définition du régime politique dans son ensemble. C'est en mesurant la juste place de la durée de chacun des mandats politiques dans l'équilibre dynamique des institutions d'un État donné que l'on prouvera la complète légitimité du concept de *durée des mandats politiques* à figurer parmi les sujets susceptibles d'être utilement débattus à la fois dans la doctrine constitutionnelle et dans les débats préalables à la définition et la mise en œuvre d'institutions constitutionnelles et politiques ayant vocation à fonctionner de manière opérationnelle.

Section I : Analyse des situations en France et hors de France.

537 - Le travail analytique opéré dans le précédent chapitre avait pour objet d'étudier la place détenue par chacune des catégories de mandats dans l'ordonnancement juridique de chaque régime politique. Il s'agit maintenant d'étudier les caractéristiques qui s'attachent à la durée des mandats politiques dans les régimes français et étrangers.

538 - Pays de révolution et de forts tumultes politiques, la France a littéralement collectionné, en l'espace de deux siècles et quelques décennies, les régimes politiques les plus dissemblables. Il serait curieux qu'une telle richesse, par ailleurs soutenue par la présence de philosophes et de théoriciens parmi les plus remarquables qu'aient connus la planète et les temps modernes et contemporains, n'ait pas d'influence sur les prescriptions édictées en matière de durée des mandats politiques.

539 - De fait, l'histoire constitutionnelle et politique française montre une très grande variété de solutions apportées au problème de la fixation de la durée des mandats politiques. Cette grande diversité trouve son contrepoint dans la relative fixité que l'on peut constater dans les régimes politiques étrangers.

I – La durée variable des mandats politiques dans l'histoire française.

540 - L'histoire constitutionnelle de la France contemporaine se caractérise par un premier mouvement, long, durant lequel, par-delà les soubresauts de l'histoire événementielle, se dessine un processus continu d'allongement de la durée des mandats politiques. Ce premier temps, long de plus de deux siècles, est suivi par une période, plus courte, débutée dans la deuxième moitié du XXème siècle, à partir de laquelle les mandats politiques les plus longs ont subi des réductions sensibles.

A - L'allongement de la durée des mandats politiques pendant deux siècles.

541 - De la Constitution du 3 septembre 1791 jusqu'à celle de la Vème République, la durée des mandats politiques a continûment augmenté, en tendance, et à l'exception de régimes politiques s'inscrivant en réaction par rapport au mouvement général d'une époque donnée. Ainsi, par exemple, le mandat présidentiel quadriennal de la Constitution du 4 novembre 1848 constitue une exception tant par rapport aux régimes politiques monarchiques ou d'inspiration autoritaire qu'au regard de la tradition du septennat qui s'est imposée à compter de 1873. Cette tendance à l'augmentation de la durée des mandats concerne surtout, et c'est là son principal intérêt, les régimes politiques démocratiques. Elle concerne également l'ensemble des catégories de mandats, exécutifs, législatifs, à la Chambre basse comme à la Chambre haute, ainsi que les mandats locaux.

542 - On retiendra une liste générale de textes constitutionnels qui semble pertinente tout en admettant que, pour certains types de mandats, l'étude devra éliminer les régimes politiques dont l'évocation serait, par nature, sanctionnée par des conclusions tautologiques[227]. La liste des textes constitutionnels ainsi retenue est la suivante[228] :

- La Constitution du 3 septembre 1791,
- Le Plan de Constitution présentée à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793, an II de la République (Constitution girondine),
- La Constitution du 24 juin 1793,
- La Constitution du 5 fructidor An III (22 août 1795),
- La Constitution du 22 frimaire An VIII (13 décembre 1799),
- La Charte constitutionnelle du 4 juin 1814,
- L'Acte additionnel aux Constituions de l'Empire du 22 avril 1815,
- La Charte constitutionnelle du 14 août 1830,

[227] Les monarchies de droit divin ou les régimes impériaux sont, par nature, caractérisés par la longueur indéfinie du mandat exécutif, mais il ne s'agit plus, en l'occurrence, de mandats politiques confiés par le Peuple.

[228] Pour la présentation de cette liste, les intitulés de textes formulés par le Professeur **Maurice DUVERGER** dans son ouvrage *Constitutions et documents politiques*, ont été retenus. PUF, 7ème édition, 1974.

- La Constitution du 4 novembre 1848,
- La Constitution du 14 janvier 1852,
- Le Sénatus-consulte fixant la constitution de l'Empire du 21 mars 1870,
- Les Lois constitutionnelles de 1875,
- Le Projet de constitution du maréchal PÉTAIN du 30 janvier 1944,
- Le Projet de Constitution du 19 avril 1946,
- La Constitution du 27 octobre 1946,
- La Constitution du 4 octobre 1958,
- Le projet de Loi constitutionnelle rejeté par le référendum du 27 avril 1969,

a) L'augmentation de la durée des mandats politiques locaux.

543 - Bien que ne relevant plus qu'exceptionnellement de dispositions constitutionnelles, les mandats locaux méritent d'être étudiés car ils connaissent la même tendance à l'augmentation de leur durée que les mandats nationaux.

1- Les mandats municipaux.

544 - Ainsi, le début de la période contemporaine se caractérise par des mandats municipaux de deux ans inscrits dans la Constitution du 24 juin 1793, à l'article 81[229], et dans la Constitution du 5 fructidor An III, dans son article 185[230]. La suite de la période contemporaine se caractérise par une augmentation importante de la durée du mandat municipal, mandat pour lequel la durée de six ans est instituée de manière pérenne par la loi du 10 avril 1929. Cette durée est reprise depuis lors pour les élections municipales. Pendant la période qui s'est écoulée entre 1795 et 1929, la durée du mandat municipal a varié en fonction du caractère plus ou moins libéral du régime politique concerné ainsi qu'en fonction de considérations circonstancielles. Ainsi, la durée du mandat municipal a été fixée à 10 ans par le Sénatus-consulte du 4 août 1802 pour être ramenée à 5 ans puis à nouveau augmentée à 6 ans par une loi du 21 mars 1831, durée qui sera confirmée par deux lois de 1848 et 1852. Une loi de 1855 ramènera la durée à 5 ans avant que le Second Empire ne porte le mandat municipal à 7 ans. Puis, une loi provisoire du 14 juillet 1871 a raccourci ce mandat à 3 ans avant que la grande loi municipale du 5 avril 1884, dans son article 41 ne pose le principe du mandat de 4 ans. Cette durée va être maintenue jusqu'en 1929 non sans faire l'objet de débats qui, finalement, aboutiront à l'institution du mandat de 6 ans encore en vigueur aujourd'hui.

---

[229] « *Les municipalités et les administrations sont renouvelées tous les ans par moitié.* »

[230] « *Les membres de toute administration municipale sont nommés pour deux ans, et renouvelés chaque année par moitié ou par partie la plus approximative de la moitié, et alternativement par la fraction la plus forte et par la fraction la plus faible.* »

545 **-** Une étude de science politique[231] montre que la durée d'un mandat politique n'est pas un simple détail technique sans véritable importance mais qu'elle peut constituer un enjeu important pour la classe politique tant locale que nationale. Ainsi, André TARDIEU[232] n'hésitait t-il pas à affirmer : « *Si après avoir voté le mandat de six ans pour les conseillers municipaux, on arrive à le voter aussi pour la Chambre des députés, on n'aura pas fait une mauvaise besogne.* »[233]

546 **-** Les auteurs de cette étude concluent notamment : « *Trois types de temporalités entrent en concurrence pour définir « la bonne durée » des fonctions électives : celle de* ***l'électeur citoyen*** *– le respect de la doxa démocratique exigeant un contrôle du public, des consultations électorales rapprochées et donc des mandats courts ; celle de* ***l'élu administrateur*** *– le temps présenté comme nécessaire à l'accomplissement du programme électoral ; et celle de* ***l'entrepreneur politique*** *– la professionnalisation politique s'accompagnant d'une recherche par les mandataires d'une certaine inamovibilité.* »

2- Les mandats départementaux.

547 **-** En ce qui concerne le mandat départemental, l'analyse fait apparaître une situation comparable. Sous l'égide de la Constitution du 3 septembre 1791, le département est administré par un conseil élu pour deux ans et renouvelable par moitié chaque année[234]. La Constitution de l'an III -1795- prévoit un conseil de cinq membres renouvelable par 1/5ème tous les ans[235]. La loi du 10 août 1871 fixe, enfin durablement, le régime juridique des départements. Elle institue définitivement la nomination des assemblées départementales par le suffrage universel direct pour un mandat de six ans et leur renouvellement par moitié tous les trois ans.

---

[231] **Guillaume MARREL et Renaud PAYRE :** *Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : une redéfinition de l'espace politique municipal.* in Politix Volume 14 – n° 53/2001, pages 59 à 86, consultable sur le site Persée –www.persee.fr – Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Direction de l'enseignement supérieur, Sous direction des bibliothèques et de la documentation.
Le titre de la communication dit déjà l'importance qui est donnée au passage de 4 à 6 ans du mandat municipal tant pour les protagonistes de l'époque que pour les analystes.
Des mêmes auteurs : *« Entre action et élection : les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats. »* in Politiques et management public, volume 23 n° 4, 2005. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième colloque international. Bordeaux, 17 et 18 mars 2005.

[232] André TARDIEU, 1876-1945. Chef du centre droit à la Chambre, il est partisan d'une révision des institutions avec un renforcement de l'exécutif. Il sera plusieurs fois ministre et trois fois Président du Conseil.

[233] Journal officiel, Débats, Sénat, 26 février 1929. Cité par G. MARREL et R. PAYRE dans *« Le temps des maires. » op. cit.*

[234] Constitution du 3 septembre 1791, titre II, article premier.

[235] Constitution du 5 fructidor an III, article 177.

548 **-** Ainsi, le renouvellement partiel de l'assemblée départementale constitue son originalité puisque cette règle a perduré jusqu'à l'adoption de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseils municipaux et des conseils communautaires et modifiant le calendrier électoral. Une première fois, la règle du renouvellement par moitié avait été abandonnée par la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux. Mais le renouvellement par moitié fut rétabli par la loi n° 94-44 du 18 janvier 1994. Le renouvellement intégral fut à nouveau institué par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales et instituant les conseillers territoriaux dont le mandat était renouvelable intégralement tous les six ans.

549 **-** Complémentairement, le mandat du président de l'assemblée départementale, limité à l'origine à un an, est, depuis la loi du 10 août 1871, renouvelé à chaque élection triennale jusqu'à la mise en application de la loi de 2013 déjà citée par laquelle le président accédera à un mandat de six ans ainsi comparable à celui des maires.

3- Les mandats régionaux.

550 **-** Bien que traditionnellement et culturellement relativement anciennes, les régions n'accèdent au statut de collectivités territoriales que récemment puisqu'elles sont instituées par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Cette brève histoire explique que le mandat régional n'ait pas suivi, en ce qui concerne l'évolution de sa durée, le chemin partagé par les mandats communaux et départementaux. Bien que concerné à de nombreuses reprises par des législations successives qui ont touché l'article du code électoral relatif à la durée du mandat régional[236], ce dernier a très peu fluctué. Depuis 1985, le mandat régional est d'une durée de six ans sauf entre 1999 et 2003, période pendant laquelle il a été ramené à cinq ans[237]. Cette durée n'a pas eu à être appliquée puisque les élections régionales ont eu lieu en 1998 et en 2004.

---

[236] Il s'agit de l'article L. 336 du code électoral.

[237] Pas moins de sept lois ont concerné cet article entre 1985 et 2013 : la loi n° 85-692 du 10 juillet 1985 modifiant le code électoral et relative à l'élection des conseillers régionaux, la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse, la loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseils généraux, la loi n°99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers de l'assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux, la loi n°2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques et enfin la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires.

b) L'augmentation de la durée des mandats législatifs.

551 - La question de la durée du mandat législatif se pose de manière différente selon que l'on considère la Chambre des représentants ou la Chambre Haute.

1- En ce qui concerne la Chambre basse.

552 - Le mandat de représentant à la Chambre basse – des députés – est incontestablement le plus important lorsque l'on souhaite juger du caractère démocratique d'un régime politique et, dans cette perspective, la durée du mandat est un élément particulièrement pertinent. Durant la période s'écoulant de 1791 à 1958, la durée du mandat a incontestablement augmenté. Elle est en moyenne de deux ans dans les quatre premières constitutions[238], puis s'établit à cinq ans pour les quatre constitutions suivantes[239]. La durée du mandat connaît ensuite une période de fluctuation importante entre la Constitution de 1848 et le projet du Maréchal PÉTAIN. En effet, le mandat de député est de trois ans dans la Constitution de 1848, il double dans la Constitution du 14 janvier 1852 et le Sénatus-consulte du 21 mars 1870, il revient à 4 ans sous l'égide des Lois constitutionnelles de 1875, remonte à 6 ans dans le projet pétainiste pour s'établir ensuite à cinq ans dans les trois derniers textes constitutionnels, ceux de 1946 et celui de 1958.

553 - Au final, entre la première période révolutionnaire et l'avènement de la Constitution de 1958, le mandat du représentant français a incontestablement connu une augmentation importante de sa durée.

2- En ce qui concerne la Chambre Haute.

554 - L'étude de la durée du mandat à la Chambre Haute a, en France, quelque chose de spécifique. Contrairement à la majorité des États, l'État français est unitaire. On ne connaît pas ici la légitimité qui s'attache à l'existence de la seconde Chambre pour les États fédéraux. Dans les rares autres cas de pays unitaires, la Chambre Haute, quand elle perdure, tend à n'être plus qu'une survivance d'un passé révolu et ne détient plus de pouvoirs politiques véritables. Il en est ainsi de l'Angleterre, par exemple. La situation est quelque peu différente en France, pays dans lequel, bien qu'elle ait une ascendance aristocratique, la Chambre Haute garde une influence politique et une présence institutionnelle conséquente[240].

---

[238] Le mandat législatif est de 2 ans dans la constitution de 1791, il est de un an pour la constitution présentée à la Convention nationale les 15 et 16 février 1793 ainsi que dans la constitution du 23 juin 1793 et s'établit à 3 ans dans la constitution du 5 fructidor An III.

[239] Il s'agit de la constitution du 22 frimaire An VIII, de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, de l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 et enfin de la Charte constitutionnelle du 14 août 1830

[240] Le Sénat a dû subir des attaques répétées concernant son manque de légitimité démocratique notamment lors de la rédaction du projet de constitution d'avril 1946 où le nom de Sénat disparut et où le mandat des membres du Conseil de la République fut limité à 6 ans, mais aussi lors du projet de révision constitutionnelle de 1969, où

Cependant, s'il s'agit de juger de l'augmentation, à travers l'ensemble de la période contemporaine, de la durée du mandat, il convient de restreindre le champ d'analyse aux cas pour lesquels le caractère démocratique du régime est suffisamment affirmé. Ainsi faut-il soustraire la Constitution du 22 frimaire An VIII qui prévoit un Sénat conservateur composé de membres inamovibles, les deux constitutions royalistes de 1814 et de 1830 qui instituent chacune une Chambre des Pairs nommés à vie ou héréditaires, les constitutions bonapartistes de 1815, 1852 et 1870 qui connaissent des Chambres Hautes également aristocratiques. Le champ d'analyse est également restreint par le fait que certaines autres constitutions n'instaurent pas de deuxième Chambre. Il en est ainsi des trois premières constitutions de l'ère contemporaine, de la Constitution du 4 novembre 1848 et du projet de Constitution du 19 avril 1946. Ainsi, ne reste-t-il plus que cinq textes constitutionnels sur lesquels une étude de l'évolution de la durée des mandats à la deuxième Chambre peut être entreprise[241]. Dans ce désormais petit échantillon, la Constitution de l'An III instaure un mandat de trois ans pour les membres de la Chambre des Anciens. Cette durée de mandat est triplée pour trois des quatre constitutions restantes – les Lois constitutionnelles de 1875, le projet pétainiste et la Constitution de 1958. Seule la Constitution de 1946 ramène la durée du mandat des conseillers de la République à six ans, encore convient-il de noter que l'institution remplaçant le Sénat avait perdu une importante partie des pouvoirs traditionnellement dévolus à une seconde chambre politique.

555 - Ainsi, en passant de trois à neuf ans, la durée du mandat de la Chambre Haute a triplé sur la période s'écoulant de 1791 à 1958.

c) L'augmentation de la durée des mandats exécutifs.

556 - Lorsqu'il s'agit de s'intéresser à la durée des mandats exécutifs, l'analyste est dans une situation comparable à celle dans laquelle il se trouve face aux mandats de la deuxième Chambre. Il lui faut élaguer le champ d'analyse de manière à se trouver face à un panel d'observation pertinent. Aussi faut-il éliminer l'ensemble des régimes royalistes et impériaux et ne garder que les régimes pour lesquels la dévolution du pouvoir exécutif est élective et à durée déterminée. Ainsi, le champ d'analyse se réduit-il à neuf régimes politiques.

---

derechef, la réduction du mandat de sénateur à 6 ans fut envisagée et enfin dans la bouche de Lionel JOSPIN, alors premier ministre, qui qualifia le Sénat d'anomalie démocratique en 1998.

[241] On retient ainsi la constitution du 5 fructidor An III, les lois constitutionnelles de 1875, le projet de constitution du Maréchal PÉTAIN, la constitution du 27 octobre 1946 et la constitution du 4 octobre 1958.

557 - La durée du mandat exécutif passe ainsi de 2 ans pour les deux premiers régimes de 1793 à 5 pour le régime de l'An III. Après les quatre régimes autoritaires, royalistes ou impériaux, la pratique politique renoue avec un mandat présidentiel, de 4 ans cette fois, dans la Constitution du 4 novembre 1848. Il faut attendre les Lois de 1875 pour connaître le septennat qui perdurera jusqu'à la Constitution du 4 octobre 1958 à l'exception du projet maréchaliste de 1940 qui prévoyait un mandat présidentiel de 10 ans.

558 - Ainsi, là encore, le mandat connaît une augmentation significative de sa durée, passant de 2 ans pendant la période révolutionnaire pour s'établir durablement à sept ans à compter de 1875 et traverser l'ensemble du XXème siècle.

559 - Encore convient-il d'insister sur le fait qu'une longueur calendaire ne signifie rien si on ne la rapporte pas à la qualité du mandat auquel elle s'applique. Á cet égard, et bien que la similitude de durée ait pu tromper, le septennat gaullien a peu à voir avec celui de MAC-MAHON, à l'orée de la IIIème République, ou celui de René COTY, sous la IVème République. En effet, il s'agissait, pour le Duc de Magenta, d'occuper un poste en attendant qu'une situation dynastique finisse enfin par s'éclaircir et pour le président de la IVème République, d'une fonction essentiellement protocolaire. Pour le Général DE GAULLE, l'objectif est de faire pièce à un fonctionnement politique tout entier laissé à la discrétion des partis politiques et aux jeux des alliances incertaines, conduisant à des majorités aléatoires, qui avaient conduit le pays à l'ingouvernabilité. D'un septennat d'attente ou quasi honorifique, on passait à un autre dont la visée était de s'assurer de la maîtrise de l'appareil politique de la Nation. La différence entre 1873 et 1958 est d'autant plus importante que l'intervalle entre ces deux dates avait été consacré à l'apparition de la fonction de Président du Conseil ainsi qu'aux règles définissant les rapports entre le gouvernement et l'Assemblée.

560 - Par-delà l'intérêt d'une comparaison diachronique, il convient de s'interroger sur l'intérêt institutionnel et l'impact politique du septennat présidentiel de la Vème République. L'exercice est difficile car le régime a été pensé dans un contexte politique qui s'est totalement retourné dès les premières années de mise en œuvre de la Constitution. Ainsi, s'il est évident que les règles constitutionnelles ont été édictées au regard des aspirations et de la personnalité du général DE GAULLE, l'ambivalence des dispositions de la Constitution du 4 octobre aurait pu permettre une évolution dans un sens très différent si les circonstances l'avaient commandé.

561 - Prenant prétexte des errements de la IVème République, les rédacteurs de la Constitution de 1958 ont souhaité donner aux nouvelles institutions une figure tutélaire, emblématique de la permanence de la Nation française et de la pérennité de l'État, surclassant les luttes partisanes inhérentes à la vie politique ordinaire. Ce souci s'exprime, bien évidemment et avant tout, dans la rédaction de l'article 5 du texte constitutionnel : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution, assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État*[242]. *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de communauté et des traités.* » Ainsi chargé de la continuité de l'être national, le Président de la République ne peut qu'être le titulaire d'un mandat dont la durée dépasse celles accordées aux autres institutions. Cela étant, la pratique institutionnelle depuis 1958 a montré que le Président ne se limitait pas à une fonction d'arbitre ou de garant mais qu'il exerce la part principale du pouvoir exécutif, ce qui fait paraître la durée du mandat finalement bien longue. « *Cette durée, qui est de sept ans, est souvent considérée comme excessive. C'est plutôt celle d'un règne. Elle semble anormale pour un président qui participe réellement au gouvernement. Une telle durée n'existe dans aucun régime démocratique pour un président doté de pouvoirs de gouvernement véritables.* »[243]

562 - Privé de sa légitimité par la pratique institutionnelle, le septennat présidentiel est également en butte à la concurrence des élections législatives. En effet, la coexistence d'une élection du Président de la République au suffrage universel direct avec les élections législatives a pour conséquence de raccourcir les perspectives politiques des deux principales autorités institutionnelles, la légitimité politique de chacune des majorités – présidentielle et législative - étant indirectement impactée par le calendrier et les résultats des élections concernant l'autre institution. En fait, on n'élit pas un Président pour sept ans, pas plus qu'une assemblée pour cinq ans mais pour l'espace-temps qui sépare la dernière élection de la suivante, les deux calendriers se superposant immanquablement dans la compétition électorale et démocratique.[244]

---

[242] Souligné par nous.
[243] **Jacques CADART** : *Institutions politiques et droit constitutionnel* LGDJ 1980 Tome II page 968.
[244] Voir à ce sujet la revue Pouvoirs n° 14 *Elire un Président*. PUF 1980 et notamment les articles de **Jean-Luc PARODI**, *Effets et non effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct* et **Philippe BRAUD**, *Élire un Président ou honorer les dieux ?*

563 - Ainsi, quelle que soit la nature des mandats politiques, on assiste à un même mouvement d'augmentation de la durée de ces mandats pendant la longue séquence qui s'est écoulée de 1791 jusqu'au seuil de la Vème République. Tous les mandats ont connu de courtes durées pendant la première période révolutionnaire, allant de 1791 à 1795, soit quatre régimes selon la liste précédemment adoptée[245], pour ensuite connaître une augmentation de la durée à la faveur de l'épanouissement du parlementarisme à la française et de la démocratie représentative[246].

564 - L'adoption de notre dernière constitution est le moment de la césure, la tendance à l'augmentation de la durée des mandats a été stoppée et depuis les années 1960, la réflexion collective s'est inversée pour finalement aboutir à une diminution de la durée des mandats politiques les plus longs.

B - Depuis 2000, ou depuis les années 1960, la fin de l'exception française.

565 - Le mouvement précédent d'augmentation de la durée de l'ensemble des mandats politiques a produit un fonctionnement politique marqué par des mandats dont la longueur constitue une curiosité remarquable de la situation française. Nulle part ailleurs, en effet, les mandats politiques les plus importants ne sont aussi longs, et, dans l'ensemble d'un même régime politique, systématiquement aussi longs. C'est ce à quoi conclut une étude des services du Sénat : *«Dans l'ensemble, les mandats électifs français sont donc plus longs que ceux des autres pays étudiés. »*[247] Que le mandat de député soit, en France, de cinq ans ne constitue pas une incongruité encore que cela le place déjà dans la fourchette haute par rapport à ce qui est pratiqué dans les autres démocraties occidentales. Mais ce mandat, à la longueur déjà substantielle, en côtoie d'autres aux dimensions, cette fois-ci, exorbitantes. Les mandats politiques locaux, déjà, méritent d'être cités car six ans constituent un long mandat surtout quand s'y ajoutent les pratiques récurrentes, pour ne pas dire systématiques, du renouvellement de ce mandat pendant, parfois, plusieurs décennies, d'une part, et du cumul des mandats locaux et nationaux, d'autre part.

---

[245] Voir dans cette section, au I, A, paragraphe 542, page 140.

[246] C'est particulièrement vrai dès les prémices de la IIIème République, période pendant laquelle la Représentation Nationale s'est littéralement arrogée la Souveraineté : Loi du 31 août 1871 : *«L'Assemblée Nationale ; - Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la Souveraineté dont elle est investie… »*

[247] *« La durée des mandats électifs »* Les documents de travail du Sénat, série législation comparée n° LC 76, Septembre 2000.

566 - Cependant, dans l'ensemble du paysage politique français de la deuxième moitié du XXème siècle, incontestablement, le mandat présidentiel de 7 ans renouvelable indéfiniment, et le mandat sénatorial de 9 ans renouvelable par tiers tous les trois ans relevaient non seulement de la curiosité politologique mais aussi, d'un point de vue plus opérationnel, de l'inadaptation démocratique. C'est ce à quoi deux mouvements de réformes, l'un et l'autre larvés dans un premier temps, puis, brusquement, ouverts et conclusifs, ont eu pour vocation de répondre. Ainsi, contrairement à ce qu'une analyse superficielle pourrait laisser croire, la volonté de procéder à la réduction de la durée des mandats sénatoriaux et présidentiels ne s'est pas exprimée que dans les années 2000. Le mouvement était entamé de plus longue date.

a) Le remplacement du septennat présidentiel par le quinquennat.

567 - La réforme du quinquennat présidentiel est loin d'être une question récente. Si, lors du débat de l'année 2000, on s'est remémoré la période pompidolienne et la réforme inachevée de 1973, cette référence n'est pas la première à prendre en compte puisque, dès le débat concernant l'adoption des institutions nouvelles de 1958, la longueur du mandat présidentiel avait posé question. Et si la tradition française du septennat jointe à l'autorité de la figure tutélaire du nouveau régime a, pendant un temps, permis de maintenir la querelle sous le boisseau, la question de la durée du mandat présidentiel, alimentée par la pratique des institutions, est finalement devenue une constante de la vie politique française. Dans cette perspective, l'adoption de la réforme du quinquennat présidentiel constitue davantage l'aboutissement d'un débat qui aura duré plus de quarante ans que le résultat d'une conjoncture politique –politicienne ?- liant –opposant ?- le Président de la République, Jacques CHIRAC, à son pugnace Premier Ministre de cohabitation, Lionel JOSPIN.

568 - De 1958 à 2000, l'histoire institutionnelle immédiate impose donc un séquençage en trois étapes faisant passer le mandat présidentiel français du septennat réévalué au septennat renversé en passant par le septennat chahuté.

1- le septennat réévalué.

569 - Si le septennat s'est, en 1958, imposé, dans la conscience des citoyens non avertis, par son caractère traditionnel, la longueur du mandat n'a, à bien y regarder, jamais cessé de faire débat. Au vrai, Michel DEBRÉ, tout d'abord, avait proposé un mandat décennal dans un essai se proposant de décrire des institutions nouvelles qui auraient permis

de faire pièce aux dérives de la République parlementaire[248]. Le choix du septennat a, peut-être, été un choix tactique, ceci afin de bénéficier de son acceptation traditionnelle par les citoyens. Il faut également prendre en compte le fait que le recours à un mandat de dix ans, comme le proposait JACQUIER-BRUÈRE, aurait trop immédiatement rappelé le projet de Philippe PÉTAIN.

570 - Les comptes rendus des débats du comité consultatif constitutionnel gardent la trace des interrogations qui avaient été formulées lors des débats préparatoires à l'adoption des nouvelles institutions. Ainsi, Edmond BARRACHIN[249] s'était interrogé en ces termes : « *La durée du mandat paraît un peu longue si on compare avec celle des chefs d'État des autres pays.* » Ce à quoi Raymond JANOT[250], commissaire du Gouvernement, répondait : « *Outre que le septennat est dans la tradition républicaine, il ne faut pas assimiler les pouvoirs du Président, aussi importants soient –ils, à ceux qu'il exercerait dans un régime présidentiel. Encore une fois, ce que nous voulons, c'est non un régime présidentiel, mais un régime parlementaire assaini.* » En cela, Raymond JANOT rejoignait parfaitement Michel DEBRÉ lorsque celui-ci affirmait devant le Conseil d'État, le 27 août 1958 : « *Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. […] Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. […].* »

571 - Jean-Marie DENQUIN commente en ces termes les propos de Raymond JANOT[251] : « *Il existait donc, pour le Commissaire du Gouvernement, un lien direct entre l'importance des prérogatives reconnues au Président et la durée de son mandat, la seconde devant être inversement proportionnelle aux premières, alors que cette option n'avait pas été formulée lors des débats constitutionnels précédents.* »

572 - Mais les deux serviteurs de la République s'inscrivaient alors en faux par rapport à la pensée du Général DE GAULLE. Pour ce dernier, en effet, il semble bien que le parlementarisme du nouveau régime comptait peu. Le discours de Bayeux du 16 juin 1946, la déclaration du 27 août 1946 et le discours d'Épinal du 29 septembre 1946 exprimaient les options constitutionnelles du chef de la France libre au seuil d'une nouvelle ère de liberté

---

[248] **JACQUIER-BRUÈRE**, pseudonyme de Michel DEBRÉ et Emmanuel MONICK : *Refaire la France, l'effort d'une génération.* Paris. Plon. 1945.

[249] **Edmond BARRACHIN**, 1900-1975. Député des Ardennes de 1934 à 1936, député de la Seine de 1946 à 1958, il a été président de la commission du suffrage universel à la Chambre des députés. Il a voté la confiance au Général DE GAULLE et s'est prononcé pour la révision de la constitution, le 2 juin 1958. Il a été membre du comité consultatif constitutionnel.

[250] **Raymond JANOT**, secrétaire général du Conseil d'Etat, est chargé de mission au cabinet du Président du Conseil Charles DE GAULLE, en charge de la révision constitutionnelle. Il participe aux débats du Comité Consultatif Constitutionnel..

[251] **Jean-Marie DENQUIN** : *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel* RDP 1976, page 1359.

recouvrée. « *Il nous paraît nécessaire que le Parlement en soit un, c'est-à-dire qu'il fasse les lois et contrôle le gouvernement sans gouverner lui-même indirectement ni par personnes interposées*[252]. *Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif*[253] *même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiètements et des marchandages.* »[254]

573 - Comme en contrepoint au discours de Michel DEBRÉ précédemment évoqué, le Général DE GAULLE prononce une allocution le 4 septembre 1958 dans le cadre de la campagne référendaire qui devait permettre l'adoption du texte constitutionnel par le Peuple français. Dans ce discours, certes bref et non destiné à exposer des solutions techniques, le mot *parlementaire* n'est pas prononcé une seule fois ce qui, quand on sait la rigueur de pensée et d'expression du Général, exprime autre chose qu'un hasard ou un oubli. Dans l'esprit du Général, la France perd sans doute trop de temps et d'énergie dans la mise au point de formules et de combinaisons partisanes et parlementaires : « *Ce qui, pour les pouvoirs publics, est désormais primordial, c'est leur efficacité et leur continuité*[255]. »[256]

574 - Ces brefs extraits de débats montrent combien, alors même que les nouvelles institutions n'avaient pas encore connu le début de leur mise en œuvre, les perceptions des différents protagonistes de la réforme constitutionnelle en ce qui concerne la revalorisation des pouvoirs de l'exécutif par rapport à la représentation parlementaire pouvaient être éloignées. Cette revalorisation ne s'est jamais aussi clairement exprimée que lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964 : « *Le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais précisément, la nature, l'étendue et la durée de sa tâche*[257] *impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative […] il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée toute entière au Président par le Peuple qui l'a élu, et qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenu par lui…* »

---

[252] Souligné par nous.
[253] Souligné par nous.
[254] Discours d'Épinal du 29 septembre 1946.
[255] Souligné par nous.
[256] Discours de la place de la République à Paris le 4 septembre 1958.
[257] Souligné par nous.

575 - Ainsi, pour reprendre la comparaison avec les propos de Raymond JANOT, le rapport inversement proportionnel entre importance des pouvoirs et longueur du mandat n'existe pas dans la pensée gaullienne, bien au contraire, pourrait-on être amené à dire à la lecture du texte autorisé de la conférence de presse du 31 janvier 1964.

576 - Il va de soi que ce sont les conceptions du Général qui ont prévalu, notamment grâce à l'adhésion populaire à sa personne et c'est conformément à la conception personnelle qu'il avait de l'équilibre institutionnel que les nouvelles institutions ont commencé à être appliquées.

2 - le septennat chahuté.

577 – Déjà abordé lors de la rédaction de la nouvelle Constitution, le débat concernant la durée du mandat présidentiel devait réapparaître à l'occasion de l'adoption de la réforme constitutionnelle de 1962. En effet, en adoptant la règle de la désignation du Président de la République au suffrage universel direct, le constituant a profondément changé le rapport de l'institution avec le Peuple, de manière objective mais également relativement à l'ensemble des pouvoirs républicains et à leurs interrelations.

578 - En adéquation avec la règle selon laquelle le Président de la République est élu au second degré, par un collège restreint d'environ 80 000 élus, le septennat n'est, par contre, plus adapté dès lors que le premier personnage de l'État est désigné au suffrage universel direct. C'est ce que de nombreux acteurs et commentateurs ont exprimé lorsque la réforme de 1962 a été adoptée. Les critiques et propositions ont été exprimées par l'opposition mais aussi par certains membres de la majorité.

579 - Dans *La République moderne*[258], Pierre MENDES-FRANCE propose un schéma d'organisation des institutions dans lequel le parlementarisme du régime est garanti par un contrat de législature liant le gouvernement à la majorité parlementaire qui le soutient : « *Dès lors que le Gouvernement et le Parlement sont face à face, chacun avec ses prérogatives, que l'Assemblée Nationale a le droit de censurer le Gouvernement, mais que ce dernier peut en appeler au pays en dernier ressort, la présence d'un arbitre supérieur, gardien de la Constitution et symbole de l'équilibre organisé*[259]*, devient, de toute évidence, nécessaire. On est ainsi conduit à distinguer le rôle du Chef de l'État, de celui de Chef de Gouvernement, et à rétablir un Président de la République sans responsabilité politique directe, comme c'est le cas dans tous les pays de démocratie parlementaire. En dehors de ces*

[258] **Pierre MENDES-FRANCE** : *La République moderne*. Gallimard collection Idées 1962.

[259] Souligné par nous. On remarquera que Pierre MENDES-FRANCE parle « d'arbitre », de « gardien de la constitution », mais pas de continuité de l'État ce qui marque l'opposition philosophique entre lui-même et les rédacteurs de la Constitution de 1958.

prérogatives de représentation, la IIIème et la IVème République ne confiait au chef de l'État qu'une fonction politique effective, celle de choisir le chef du Gouvernement. Cette disposition doit être conservée pour éviter que la désignation du Président du Conseil soit abandonnée sans contrepoids aux intrigues de partis et des couloirs. » […] Le Président de la République, personnage indépendant et dont le mandat est durable[260]*, doit avoir, à cet égard, un rôle déterminant.* ». On remarque donc que, dans ce schéma, la stabilité gouvernementale est tout entière garantie par le couple que forment le Gouvernement et sa majorité parlementaire et que le Président de la République, qui n'a pas de tâches exécutives, peut disposer d'un mandat s'inscrivant dans la durée, donc supérieur à cinq ans, terme nominal d'une législature et du Gouvernement.

580 - Dans le cadre du débat relatif à l'élection présidentielle de 1965, Gaston DEFFERRE propose de fixer la durée du mandat présidentiel à cinq ans, idée qui sera reprise, quelques années plus tard, dans le programme commun de gouvernement de la Gauche.

581 - Interprètes d'une opposition plus centriste Pierre MARCILHACY[261] et Robert HERSANT[262] ont proposé de ramener le mandat présidentiel à quatre ans.

582 - Des membres de la majorité, parmi lesquels des gaullistes historiques, n'ont pas hésité à proposer des réformes concernant la longueur du mandat présidentiel. Il en est ainsi de MM. Achille PERRETTI[263], Alexandre SANGUINETTI et Edgar FAURE[264]. Ainsi, Alexandre SANGUINETTI[265] a été l'auteur de la proposition de loi n° 758 lors de la quatrième législature – 1968/1973 - à propos de laquelle il argumentait ainsi : *« plutôt que d'avoir à passer par le détour difficile du référendum, il vaut mieux réduire la durée du mandat présidentiel à cinq ans. »*

---

[260] Souligné par nous.

[261] **Pierre MARCILHACY**, 1910-1987, Sénateur, membre de la commission des lois constitutionnelle, de la législation, du suffrage universel, du règlement et de l'administration générale.

[262] **Robert HERSANT**, 1920-1996, député sous la IVème puis la Vème République, patron de presse.

[263] **Achille PERRETTI**, 1911-1983, Député gaulliste de 1958 à 1977, membre de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, auteur d'une proposition de loi tendant à instituer le régime présidentiel, Président de l'Assemblée Nationale de 1969 à 1973, membre du conseil constitutionnel.

[264] **Edgar FAURE**, 1908-1988, Député sous la IVème et la Vème République, Président de l'Assemblée Nationale de 1973 à 1978, Sénateur, 17 fois ministre ou Président du conseil.

[265] **Alexandre SANGUINETTI**, 1913-1980, Membre de la mouvance gaulliste, il fut député de la Seine de 1962 à 1966 sous l'étiquette UNR-UDT, puis ministre des anciens combattants et victimes de guerre en 1966 et 1967, puis à nouveau député, de la Haute Garonne cette fois, de 1968 à 1973 sous la bannière UDR.

583 - Le débat s'est fait à la fois plus dense et plus précis en 1973 lors de la discussion du projet de réforme constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République. Le 3 avril 1973, le Président Georges POMPIDOU adresse un message à l'Assemblée Nationale. Il y déclare notamment : *« 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 conforté dans cette idée. »*

584 - L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle A.N. n° 639 est à la fois clair quant aux enjeux de ce projet de loi et ambivalent quant aux solutions susceptibles d'être envisagées : *« La durée même de ce mandat permettait au Président de la République d'être un élément de permanence et de stabilité à l'écart des luttes politiques […]. Compatible avec la conception que l'on pouvait avoir du rôle du chef de l'État sous les régimes précédents, ayant aidé aussi à la mise en place et à l'affermissement des institutions nouvelles, la règle du septennat ne correspond plus au rôle que le Président de la République joue dans la définition des orientations générales de la politique nationale.»* Ainsi dit-on, à la fois, que le septennat a permis l'installation de la nouvelle Constitution mais qu'il est inadapté au fonctionnement courant de ces mêmes institutions. L'ambivalence de cet exposé était susceptible de jeter un certain trouble. Partant de ce constat, il n'est pas étonnant que la majorité politique de l'époque ait connu quelques fissures qui ont finalement été à l'origine de l'abandon du projet. La majorité qualifiée requise au Congrès n'aurait, selon toutes probabilités, pas été atteinte.

585 - Parmi les personnalités de la majorité présidentielle réticentes à cette révision constitutionnelle figurent Michel DEBRÉ, Christian FOUCHET[266] et Maurice COUVE de MURVILLE[267]. Le premier a rappelé, en commission, que le septennat avait été maintenu dans la Constitution, non par tradition, mais parce qu'il comportait une garantie de stabilité, de durée. Christian FOUCHET s'est exprimé en séance plénière : *« Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel. Il doit incarner la volonté et la continuité nationales, élever les débats, ne s'engager que sur les questions vitales qui mettent en jeu la vie ou l'honneur de la France. Ne voyez-vous pas que le septennat en découle*

[266] Compagnon politique du général DE GAULLE dès la création du RPF puis tout au long de la Cinquième République gaullien, **Christian FOUCHET** a été élu député de Meurthe–et–Moselle, circonscription de Nancy/Pont-à-Mousson d'abord, puis dans la circonscription de Toul ensuite.

[267] **Maurice COUVE DE MURVILLE**, 1907-1999, Député, ministre des affaires étrangères de 1959 à 1968, Premier Ministre et Sénateur. Il intervint contre l'adoption du quinquennat présidentiel lors de la discussion générale du projet de loi le 16/10/1973, JO débats page 4423.

obligatoirement ? Que le Président soit élu pour cinq ans, et un jour, fatalement, la simultanéité des élections législatives et présidentielles mettra tout l'équilibre en danger. Que les tendances politiques du Parlement et du Président ne soient pas les mêmes, et chacun des deux pouvoirs n'aura de cesse que l'autre se soit incliné. » Confirmant sa position, Christian FOUCHET, dans un article intitulé « *Non au changement de régime* »[268] expose notamment : « *La fièvre électorale la plus aiguë ne cesserait d'agiter le corps électoral français et donc la Nation toute entière.* »

586 - Les tenants de la réforme constitutionnelle sont dans une logique inverse. Selon le rapporteur[269] à l'Assemblée Nationale, trois arguments militent en faveur de la réduction de la longueur du mandat présidentiel. Tout d'abord, depuis l'adoption de la réforme de 1962, le candidat à la présidence s'engage sur un programme qui le lie à ses électeurs. Ensuite, le suffrage universel direct confère une responsabilité et des pouvoirs plus importants au détenteur de la charge présidentielle. Enfin, les exigences de la vie démocratique font que le septennat, trop long, n'est pas adapté aux souhaits des citoyens qui veulent s'exprimer plus souvent.

587 - Cela étant, aucun exemple étranger n'est susceptible de servir de modèle. Car, si le principe de la réduction de la durée du mandat semble faire consensus, fixer une durée nouvelle qui s'impose par sa logique n'est pas évident. Quatre ans semblent trop courts et inadaptés à la vie politique moderne. Les États-Unis d'Amérique qui pratiquent ce terme depuis 1787 sont en débat sur le fait de savoir si un mandat de six ans ne serait pas plus approprié. L'adoption de cette durée aurait également pour inconvénient de rendre le mandat présidentiel plus court que le mandat législatif. Six ans paraîtraient inutiles au regard du trop faible écart avec la situation actuelle. Reste finalement le mandat de cinq ans.

588 - Le rapporteur, percevant le danger consistant dans l'égalité de durée des mandats présidentiel et législatif, argumente : *« Durée identique ne signifie pas concomitance avec les élections législatives. […] On se tromperait […] en croyant que le projet de révision aura pour effet de favoriser la concomitance des élections. »*

Le droit de dissolution, arme dont dispose le Président de la République contre l'Assemblée Nationale semble, en effet garantir que cette situation ne puisse pas devenir la règle. Il rappelle les termes du Général DE GAULLE[270].

---

[268] ***In*** L'appel n° 1 page 19-20.
[269] **Jacques PIOT**, Sénateur de l'Yonne de 1968 à 1973, CNI-RI, puis député de l'Yonne de 1973 à 1980, UDR.
[270] *« Parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrègerait la durée de sa fonction de chef de l'État. »*

589 - Jean FOYER, président de la commission des lois à l'Assemblée Nationale, est également favorable à la réduction de la durée du mandat présidentiel. : *« Il existe effectivement un rapport entre la durée du mandat et la conception que l'on peut avoir de la fonction présidentielle. […] Dans ces conditions, le problème est de savoir si le Chef de l'État peut se référer à une investiture vieille de six ans ou plus pour prendre une décision majeure alors que chacun le sait, nous sommes à une époque où l'histoire s'accélère et où la conjoncture ne cesse de se transformer. »*

590 - C'est également cette logique qui est défendue par le député LAURIOL[271] : *« La réduction de la durée du mandat présidentiel est dans la logique de la réforme de 1962 : Dès l'instant où le Président de la République procède du suffrage universel, et où il est, de ce fait, délégataire de la Souveraineté, il ne peut, en effet, se borner à un arbitrage : Il doit agir, donc il gouverne. […] Il est normal, dès lors, qu'il se rende plus souvent devant le suffrage universel. »*

591 - Cependant, les propos politiques ne semblent pas pouvoir s'appuyer sur une doctrine scientifique unanime. Pour Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, « *Le quinquennat pourrait changer la face du régime.* »[272], alors que pour Maurice DUVERGER, il en va tout autrement : « *La durée du mandat n'a pas l'importance que lui ont prêté les commentateurs français lors du projet de réforme de 1973. Passer de sept à cinq ans ne bouleversera pas le régime.* »[273]

3- le septennat renversé.

592 - Si la légitimité du septennat présidentiel a fait débat pendant quatre décennies, son remplacement par le quinquennat a été rapide même si les modalités de mise en place de ce dernier ont connu d'importantes péripéties.

---

[271] **Marc LAURIOL**, député des Yvelines, 1973-1978, UDR.
[272] **Roger-Gérard SCHWARTZENBERG** : *La démocratie quinquennale.* Le Monde 20 septembre 1973. Voir également du même auteur, *Contre le septennat*. Le Monde 23 mars 1971.
[273] **Maurice DUVERGER** : *La monarchie républicaine.* Editions Robert Laffont Paris 1974.

593 - En 2000, après les tergiversations de Jacques CHIRAC, Président de la République, un accord a pu être conclu avec Lionel JOSPIN, Premier Ministre de cohabitation, sur ce qu'il a été convenu d'appeler « *le quinquennat sec* », formule lapidaire destinée à traduire la volonté du Président de la République de se ranger à l'idée d'une réforme à condition qu'elle fût strictement circonscrite à la seule diminution de la durée du mandat présidentiel. Cette idée de circonscrire la réforme constitutionnelle à la seule durée du mandat rappelle d'ailleurs la position du Président POMPIDOU en 1973. Mais la formule et l'idée n'ont pas résisté à l'usure du temps, à tel point que l'on peut parler du mirage du quinquennat sec, mirage à la dissipation duquel il a bien fallu admettre l'impossibilité de sa réalisation effective.

3-1 : 2000 : Une réforme institutionnelle à minima.

594 - Vive le quinquennat, donc, mais rien que le quinquennat puisque c'est à cette condition que le Président CHIRAC s'est rallié au projet de réforme. 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*[274]. "

595 - Ainsi, l'exposé des motifs de la loi n° 2000-964 prend t-il la précaution d'énoncer : *« Le changement proposé, qui ne remet pas en cause l'équilibre des institutions*[275]*, contribuera ainsi à la vitalité du débat démocratique. »*

596 - L'objet de la Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 se limite donc à la réduction de la durée du mandat présidentiel. De fait, ses dispositions se bornent à un seul article opérationnel : *« Article unique : Le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution est ainsi rédigé : « Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. »*

597 - La Loi constitutionnelle de 2000 abroge des dispositions dont l'origine remonte à la gestation de la IIIème République. Ainsi, l'exposé des motifs rappelle : « *Établie, en 1873, pour des motifs tenant aux circonstances, la règle fixant à sept ans le mandat du Président de la République a été maintenue durant la IIIème et la IVème République. Une telle durée était alors adaptée au rôle joué par le Chef de l'État, dont la*

[274] Souligné par nous.
[275] Souligné par nous.

magistrature, qui était surtout d'influence, devait principalement représenter un élément de stabilité et de permanence ».

598 - Le même exposé des motifs, proposant la fin prochaine du septennat lui rend, en quelque sorte, un dernier hommage : *« Demeurée inchangée, la règle du septennat a ainsi pu contribuer à la mise en place et à l'affermissement des institutions nouvelles. »*, soit la République gaullienne prenant le relais du chaos institutionnel de la IVème République.

599 - Complémentairement, le rapporteur GOUZE indique également que le septennat ne correspond plus aux attentes des Français, *« Elle* [la règle du septennat] *n'apparaît plus correspondre, aujourd'hui, à l'importance prise par la fonction et aux attentes des Français, qui doivent pouvoir se prononcer à intervalles plus rapprochés sur le choix du Chef de l'État, dont l'élection est l'occasion d'un vaste débat sur les grandes orientations de la politique nationale. »*

600 - Dans cette même logique, le rapporteur du projet de loi devant l'Assemblée nationale explique : « *Il s'agit de permettre au citoyen de s'exprimer de manière plus fréquente alors même que le Président de la République dispose, depuis 1958, de pouvoirs pour le moins étendus.*[276] *»*

601 - Dans son rapport, Jacques LARCHÉ met davantage l'accent sur les pouvoirs conférés au Président et les rapports que celui-ci doit entretenir avec le peuple, cela par l'entremise de la durée de son mandat : *« 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* <u>*durée du mandat*</u>[277]*, enfin le contrôle. […] 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 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. »*

602 - Malgré les visions et les projets de certains thuriféraires du régime présidentiel, la Loi constitutionnelle de 2000 fut votée sans qu'aucune autre disposition n'ait eu droit de cité. Les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs respectifs de l'exécutif sur le législatif ou ceux de celui-ci sur celui-là n'ont pas subi la moindre retouche.

---

[276] Rapport législatif n° 2463 fait par M. Gérard GOUZE.
[277] Souligné par nous.

603 **-** Mais la Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000 présente le défaut d'instituer une sorte de mirage. En effet, la loi à peine votée, on allait s'apercevoir que sa mise en œuvre effective emporterait des inconvénients majeurs quant à l'équilibre des pouvoirs et à la logique fondatrice des institutions de la Vème République. En effet, en guise d'illustration de ce que le rapport au temps est une donnée fondamentale de l'équilibre des pouvoirs, le hasard des démissions, des dissolutions et des décès imposait un calendrier politique selon lequel les élections législatives de mars 2002 allaient précéder de quelques semaines l'élection présidentielle programmée en avril-mai de la même année. Pour ne pas voter la tête à l'envers[278], il convenait de modifier le calendrier électoral. Ainsi, le « *quinquennat sec* » cher au Président CHIRAC se révélait être une mesure antinomique par rapport au respect de la logique des institutions gaulliennes. Curieusement, la réforme constitutionnelle à minima contrevenait au respect de l'esprit des institutions gaulliennes.

604 **-** La prise de conscience s'est effectuée en deux temps. Dès le printemps suivant l'adoption de la loi du 2 octobre 2000, s'est mis en œuvre le processus d'élaboration de ce qui allait devenir la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée Nationale. Puis, dans un deuxième temps, quelques années plus tard, les pouvoirs présidentiels sont apparus tels qu'il convenait de leur donner une limite temporelle encore plus étroite. Le quinquennat, institué en 2000, ne suffit pas, il faut limiter ses possibilités de renouvellement. C'est un des objets de la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

3-2 : 2001 : Une loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

605 **-** La nature complexe du régime politique français a convaincu la quasi-totalité de la classe politique et les observateurs du fait qu'il n'était pas possible d'exécuter la loi sur le quinquennat sans intervenir plus fortement sur le calendrier politique. C'est ce qu'il a été convenu d'appeler *l'inversion du calendrier*, formule hasardeuse par laquelle on exprime l'intérêt majeur de faire précéder les élections législatives par l'élection présidentielle et ainsi assurer la prééminence de l'élection et de la majorité présidentielles sur le régime politique. À l'époque, pas moins de six propositions de lois avaient été déposées :

N° 2602 de Georges SARRE et plusieurs de ses collègues, relative à l'antériorité de l'élection présidentielle par rapport à l'élection législative.

---

[278] **Guy CARCASSONNE, Olivier DUHAMEL et Georges VEDEL** : *Ne pas voter la tête à l'envers*. Le Monde 15 octobre 2000.
Raymond BARRE et Michel ROCARD: *Voter la tête à l'endroit*. Le Monde 18 novembre 2000.

N° 2665 de Bernard CHARLES et plusieurs de ses collègues, visant à modifier l'article L.O. 121 du code électoral en vue de la concomitance de l'élection présidentielle et des élections législatives.

N° 2741 de Raymond BARRE, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

N° 2756 d'Hervé DE CHARETTE, relative à l'organisation des élections présidentielles et législatives.

N° 2757 de Gérard GOUZE, relative à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

N° 2773 de Jean-Marc AYRAULT et les membres du groupe socialiste et apparentés, modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

***606* -** Dans l'exposé des motifs de sa proposition, Georges SARRE explique notamment : « *L'intérêt général exige que, conformément à l'esprit de la Vème République et à la logique du système présidentiel majoritaire, l'élection présidentielle ait lieu avant et non après l'élection législative. L'élection présidentielle doit demeurer, en effet, l'élection directrice qui permet d'arrêter les grandes orientations de la politique nationale. […]Élire d'abord le Président de la République, ensuite les députés à l'Assemblée nationale est la meilleure manière de rétablir la clarté et la responsabilité politiques : les citoyens doivent savoir clairement qui gouverne, qui contrôle et qui s'oppose.* »

***607* -** Raymond BARRE attire également l'attention sur l'incongruité du calendrier tel qu'il se présente de manière spontanée : « *Il va sans dire que ce déroulement inédit, contraire à la logique des institutions telles qu'elles ont fonctionné jusqu'à présent, est susceptible d'introduire dans notre pratique constitutionnelle des changements, voire des bouleversements, peut-être profonds et durables.* »

***608* -** Hervé DE CHARETTE note également la cohérence spécifique au régime de la Vème République et le calendrier électoral qui doit en découler : « *Il ne paraît pas […] conforme à l'esprit des institutions de la Vème République que le Premier ministre, issu de la nouvelle majorité parlementaire, soit nommé par un président dont le mandat prendra fin quelques semaines après. La logique des institutions, c'est, comme le rappelait Michel DEBRÉ dans son discours devant le Conseil d'État du 27 août 1958,* « *un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second ». Autrement dit, le respect d'une chronologie qui fait de l'élection présidentielle le moment fort de la vie politique et dont dépendent les élections législatives.* […] *La concordance des majorités présidentielle et parlementaire correspond au fonctionnement*

normal de nos institutions. En tout état de cause, c'est toujours la seconde qui doit procéder de la première et non l'inverse. Les précédents de 1981 et 1988 nous montrent que l'ordre des élections, présidentielles suivies des législatives, garantit mieux la cohérence de la majorité. […] *Élire les députés avant le président revient à transférer le pouvoir d'impulsion et le devoir de direction du Président de la République vers la majorité parlementaire, c'est-à-dire vers le Premier ministre qui en est le chef.* »

609 - Gérard GOUZE va dans le même sens : *« Il est indéniable que l'élection du Président de la République par 40 millions de Français est l'acte fondamental de la vie politique française. La majorité envoyée par les Français pour les représenter est élue en pratique sur les orientations et les propositions de celui qu'ils ont choisi d'installer à l'Élysée. Elle n'est donc en fait que la suite logique de l'élection présidentielle. »*

610 - Enfin, pour Jean-Marc AYRAULT, « *Cette chronologie inverse de fait la logique de nos institutions, selon laquelle c'est à l'occasion de l'élection présidentielle que nos concitoyens expriment un choix politique clair engageant notre pays pour cinq années. »*

611 - Dans son rapport législatif[279], Christian BONNET fait état des auditions organisées par la commission sénatoriale :

« Rappelant qu'il intervenait en tant qu'historien et observateur de la vie politique, M. René RÉMOND a souhaité inscrire sa réflexion dans le long terme. Il a souligné l'importance de ce texte dont l'objet, le rapport au temps en politique, élément essentiel contribuant à caractériser l'État de droit, avait déjà été examiné quelques mois auparavant s'agissant de la durée du mandat présidentiel.

Tout en reconnaissant que le rétablissement envisagé du calendrier électoral pour 2002 ne pouvait constituer une garantie de pérennité de l'ordre ultérieur des échéances électorales, il a estimé cette opération indispensable, le calendrier actuel constituant selon lui une incongruité politique au regard du fonctionnement institutionnel de la Vème République caractérisé par le fait majoritaire. Il a observé que ce fait majoritaire et la bipolarisation de la vie politique résultaient davantage de l'élection du Président de la République au suffrage universel que du mode de scrutin, […].

« *M. Guy CARCASSONNE a estimé que le seul moyen d'assurer la solidité du pacte majoritaire était de faire suivre l'élection présidentielle par les élections législatives*. »

[279] Rapport n° 186 (2000-2001) de M. Christian BONNET, sénateur, sur la proposition de loi organique relative à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Voir en annexe, les travaux de la commission des lois en date du 9 janvier 2000.

« *Affirmant son attachement personnel à une interprétation parlementaire du régime, [Didier MAUS] a estimé que, dès lors que le Président de la République était l'élément pilote de la vie politique, il fallait assurer sa prééminence et faire en sorte que le fait majoritaire soit mis en œuvre, le quinquennat ayant de surcroît renforcé cette prépondérance présidentielle. Il a donc jugé indispensable d'éviter une incohérence constitutionnelle, et donc nécessaire de permettre que la majorité parlementaire soit un fidèle soutien du Président de la République.*

612 - *Il a ajouté qu'il était nécessaire de songer à la remise en ordre globale du calendrier. Il a fait remarquer que, depuis 1958, le calendrier électoral s'était enrichi de trois nouvelles consultations : l'élection présidentielle, les élections européennes et les élections régionales*. »

613 - Au terme d'une procédure législative pendant laquelle un fort consensus s'est exprimé, la loi organique est votée. Sa principale disposition est limpide et répond pleinement à l'objectif fixé : « *Article 1er : L'article LO 121 du code électoral est ainsi rédigé: « Art. LO 121. - Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection.*».

614 - Ainsi, sauf accident, l'élection présidentielle précèdera les élections législatives.

3-3 : 2008 : La limitation du nombre de mandats présidentiels.

615 - L'ajustement de la situation de la présidence de la République dans les équilibres institutionnels de la Vème République ne se résout pas à *cette inversion de calendrier.* En effet, le pouvoir constituant dérivé tente de rééquilibrer les institutions en 2008, cette fois-ci dans un sens défavorable à l'institution présidentielle. La Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République, qui réforme un nombre considérable de dispositions constitutionnelles, s'intéresse également au mandat présidentiel en limitant le nombre de mandats susceptibles d'être effectués consécutivement par une même personnalité. Ainsi, l'article 3 dispose : *« Après le premier alinéa de l'article 6 de la Constitution, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs*. »

616 - Bien que syntaxiquement sans ambigüité, la formule introduite par la réforme constitutionnelle de 2008 n'a pas été comprise par le grand public de la manière la plus précise. Selon la lettre de la réforme adoptée, il ne s'agit pas d'interdire à un même individu d'exercer plus de deux mandats mais d'interdire que ces mandats puissent être consécutifs plus de deux à deux. Ainsi, selon le droit constitutionnel français, une même personnalité peut être élue président un nombre indéterminé de fois à la seule condition que les mandats ne soient pas consécutifs plus d'une fois. Ainsi, toute chose égale par ailleurs, en ce qui concerne les règles de renouvellement du mandat présidentiel, la situation française est plus proche de la situation russe que de celle qui prévaut aux États-Unis d'Amérique.

617 - Compte tenu du caractère récent de cette modification constitutionnelle, on manque de recul sur la manière dont va être appliquée cette nouvelle règle à la fois par les candidats potentiels et, également, par les électeurs. On peut s'autoriser à émettre l'idée que la rééligibilité finalement indéfinie ainsi consacrée participe à la désacralisation de la fonction présidentielle. En effet, tout autant que la pratique institutionnelle, le quinquennat renouvelable s'inscrit dans la lutte politique ordinaire alors que, par exemple, le septennat non renouvelable aurait pu constituer un aboutissement définitif d'une carrière politique donnant à son titulaire une aura incomparable dans le paysage politique. Quinquennat et rééligibilité se conjuguent pour aboutir à la banalisation de la fonction présidentielle ce qui va à l'encontre d'une certaine lecture de la Constitution dans laquelle la fonction présidentielle, suprême, est arbitrale et se situe au-dessus de la lutte partisane.

618 - Dans un autre registre, on peut relever que la nouvelle règle posée par les réformes constitutionnelles récentes concernant la durée du mandat présidentiel n'aborde pas la question des mandats incomplets contrairement à ce qui a prévalu aux États-Unis où les dispositions du 22ème amendement de 1951 sont beaucoup plus fouillées[280].

---

280 Vingt-deuxième amendement :
« *Section 1.*
Nul ne pourra être élu à la présidence plus de deux fois, et quiconque aura rempli la fonction de président, ou agi en tant que président, pendant plus de deux ans d'un mandat pour lequel quelque autre personne était nommée président, ne pourra être élu à la fonction de président plus d'une fois. Mais cet article ne s'appliquera pas à quiconque remplit la fonction de président au moment où cet article a été proposé par le Congrès, et il n'empêchera pas quiconque pouvant remplir la fonction de président, ou agir en tant que président, durant le mandat au cours duquel cet article devient exécutoire, de remplir la fonction de président ou d'agir en tant que président durant le reste de ce mandat.
Section 2.
Le présent article ne prendra effet qu'après sa ratification comme amendement à la Constitution par les législatures de trois quarts des différents États dans un délai de sept ans à dater de sa présentation aux États par le Congrès ».
[Proposé par le Congrès le 21 mars 1947, déclaré ratifié le 1er mars 1951]

619 - Le mandat présidentiel ayant été modifié dans sa temporalité, le mouvement de réaménagement des durées des mandats politiques s'est poursuivi en affectant une autre institution élective de la République, le Sénat.

b) La réduction du « *novennat*[281] » sénatorial.

620 - D'une manière générale, l'existence d'une deuxième chambre parlementaire dans un pays unitaire est fortement discutable. En termes d'évolution historique, la deuxième Chambre n'est que la survivance d'un Parlement aristocratique qui a précédé l'avènement des institutions démocratiques et des Chambres basses. Ainsi en est-il de *la Chambre des Lords* britannique qui, peu à peu, perd ses pouvoirs face à *la Chambre des Communes*. En France, régime républicain, issu de la France révolutionnée[282], le Sénat ne dispose pas de l'explication de la continuité historique pour justifier de son existence.

621 - Les trois premières constitutions postrévolutionnaires[283] ne connaissent d'ailleurs, qu'une seule Chambre parlementaire et il faut attendre la Constitution du 5 fructidor An III, soit le 22 août 1795, pour voir apparaître une seconde Chambre, le Conseil des Anciens qui peut être reconnu comme le premier ancêtre du Sénat[284]. La succession des régimes politiques permettra de connaître des secondes Chambres aristocratiques composées de membres nommés à vie ou héréditaires, la Constitution républicaine de 1848 constituant une exception aussi singulière qu'éphémère.

622 - Vient ensuite la IIIème République qui doit se comprendre à la fois comme une rupture avec les régimes autoritaires précédents, une synthèse forcée entre la Royauté et la République à travers un compromis difficilement mis en place et enfin un commencement, celui du parlementarisme « *à la française* ». L'existence d'un Sénat républicain et la durée du mandat de sénateur de neuf ans, devenues traditionnelles, trouvent leur explication dans le combat politique qui a marqué la fin du XIXème siècle entre les partisans du retour à un régime monarchique et les tenants de la République. Le régime républicain, accepté à une voix de majorité, a admis l'existence d'un Sénat dont les membres seraient désignés pour neuf ans. L'histoire politique de cette époque nous a donc légué le septennat présidentiel et, pour l'adouber, le mandat de neuf ans des sénateurs tant, dans la règle d'alors, le Président de la République procédait du Parlement. La première constituante de 1946, plutôt orientée à

---

281 Le mot même ne figure dans aucun dictionnaire et n'est utilisé qu'au Palais du Luxembourg, siège du Sénat.

282 Histoire de la France contemporaine, chapitre IV : La France révolutionnée. Coproduction Editions sociales/ Livre Club Diderot. 1977.

283 La constitution du 3 septembre 1791, la constitution présentée à la Convention Nationale les 15 et 16 février 1793, An II de la République et la constitution du 23 juin 1793.

284 Pouvoirs n° 64 Le Parlement : Didier MAUS : Libre propos sur le Sénat : « *Ce n'est pas pour rien que le Sénat actuel découle du Conseil des Anciens de la Constitution de l'An III.* »

gauche, proposa la fin de l'expérience bicamérale mais les résultats du référendum du 5 mai 1946 montrèrent le rejet de cette solution constitutionnelle par le Peuple. La seconde constituante, plus centriste, proposa cette fois une constitution bicamérale mais fortement déséquilibrée, puisque le Conseil de la République ne dispose pas de la plénitude du pouvoir législatif. De plus, les mandats des membres de cette deuxième Chambre sont limités à six ans. Il s'agit donc bien d'une dévaluation du rôle et de la position institutionnelle de la seconde Chambre.

623 - Dans le cadre des nouvelles institutions de la Vème République, le destin du Sénat va suivre un chemin compliqué. Restauré, tout d'abord, dans son nom, dans la durée de son mandat et dans ses prérogatives de Chambre véritablement parlementaire, le Sénat va être quasi immédiatement discuté pour finalement connaître une sorte de normalisation, dictée par la pression extérieure, mais néanmoins conduite et assumée avec dignité.

1- 1958 : Le Sénat restauré : le retour du mandat de neuf ans.

624 - Par rapport à la situation sanctionnée par la Constitution du 27 octobre 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 marque une véritable restauration[285] du Sénat tant en ce qui concerne son nom et ses prérogatives que pour la durée du mandat de sénateur portée à nouveau à neuf ans comme en 1875. Le Sénat retrouve ainsi le rôle de modérateur qui était le sien dans les institutions de la IIIème République.

625 - En fait, dans les circonstances politiques incertaines de 1958 marquées par l'instabilité des majorités due à l'émiettement et à l'indiscipline des partis politiques, le Général DE GAULLE, peu assuré de la coopération de la Chambre Basse avant l'apparition du fait majoritaire, n'avait pas dédaigné la possibilité de trouver dans le Sénat un allié éventuel pour soutenir sa politique[286]. Et la revalorisation de la position de la deuxième Chambre transparaît dans les discours des auteurs du nouveau texte constitutionnel. Ainsi, Michel DEBRÉ, dans son discours devant le Conseil d'État le 27 août 1958 déclarait : « *La division en deux Chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un*

---

[285] La formule est notamment employée par Jean MASTIAS : Histoire des tentations du Sénat de la Vème République. Revue Pouvoirs n° 44 Le Sénat : « *Car le Sénat est **restauré**, en hommage peut-être au travail et au prestige croissants de l'action du Conseil de la République.* ». Dans le même sens, voir également Jacques CHAPSAL : *La vie politique sous la Vème République*, P.U.F. Thémis Science politique 1981 page 115 : « *La Constitution restaure le Sénat dans sa dénomination et sa dignité – et les exégètes sont à l'époque frappés par le caractère sénatorial et notable de la Constitution. Le Sénat leur apparaît comme un très sérieux contrepoids modérateur par rapport à une Assemblée nationale qui, directement issu du suffrage populaire serait plus imprévisible.* »

[286] Pris par la logique du fait majoritaire, on a sans doute trop vite oublié que les mécanismes constitutionnels sont ainsi faits que le pouvoir exécutif peut donner le dernier mot à l'Assemblée nationale par le biais de l'article 45, mais également ne pas le faire et forcer ainsi à ce que le Sénat fasse partie de l'entente politique nécessaire à l'adoption d'un texte législatif.

gouvernement indépendant de trouver, dans la deuxième Assemblée, un secours utile contre la première. » Il ajoutait plus loin : « *La procédure législative est profondément rénovée et, j'ose le dire, améliorée. La règle est de nouveau celle des Lois de 1875, il faut l'accord des deux Assemblées. […] Ah ! Si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante. Il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une Assemblée trop envahissante parce que trop divisée.* »

626 - Dans son allocution d'installation, le 11 décembre 1958, le nouveau Président de l'Assemblée Nationale, Jacques CHABAN-DELMAS faisait assaut de bons sentiments à l'égard du Sénat : « *Transposant ces dispositions d'esprit dans nos rapports avec le Conseil de la République, si heureusement redevenu le Sénat, nous ferons en sorte, de concert avec nos collègues du Luxembourg, que le Parlement tout entier, fondant beaucoup de ses décisions sur les avis judicieux du Conseil Économique et Social, exerce une action à la fois sérieuse, profonde et diligente pour faciliter la tâche du Chef de l'État, arbitre suprême entre l'exécutif et le législatif.* » Ce à quoi Gaston MONNERVILLE, Président du Sénat, répondait le même jour : « *La nouvelle Constitution ratifiée par le suffrage universel au référendum du 28 septembre, a rendu à notre Assemblée son titre traditionnel, en même temps qu'elle lui confère un rôle de premier plan dans l'organisation des pouvoirs publics. […] Il y a un hommage incontestable rendu à son action passée, à son sens de l'intérêt national, à son constant civisme.* »

627 - Plus tard, Alain POHER, deuxième Président du Sénat traduisait excellemment l'importance du mandat de neuf ans dans la manière de servir du Sénat : « *Transmuer lentement les réformes en comportements, faire assimiler les changements en habitudes mentales, tailler dans le tissu des nouveautés des traditions vitales pour un peuple, ces tâches ne peuvent être que mieux assumées par des législateurs enracinés dans la durée. Tel est le cas des membres de la Haute Assemblée – « patience de la Nation » – qui représentent les collectivités territoriales de la République et sont le reflet des souhaits réalistes et réfléchis des administrateurs locaux.* »[287]

[287] Alain POHER, Allocution prononcée à l'occasion de la célébration du centenaire du Sénat, le 27 mai 1975. *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la Ve République* rassemblés par Didier MAUS CNRS La documentation française. 1978.

628 - Si la revalorisation de la position institutionnelle de la deuxième Chambre a pu faire l'objet de commentaires, notamment par les plus importants protagonistes de l'époque, il n'a pu en être de même en ce qui concerne la durée du mandat des nouveaux sénateurs. En effet, la durée des mandats des parlementaires n'a pu être abordée dans la mesure où le texte constitutionnel renvoie cette matière à la compétence de la loi organique[288]. De plus, cette matière est de celles qui ont été réglées par ordonnance en application des articles 91 et 92 de la Constitution formant, avec l'article 90, les dispositions transitoires.

629 - Mais cette configuration du jeu politique et institutionnel se proposant de réévaluer la position du Sénat fut bouleversée dès les premières élections législatives générales de novembre 1958 qui se soldèrent par un net succès des gaullistes et de l'UNR en particulier. Prolongeant l'adhésion à la personne du Général DE GAULLE et à sa Constitution, les électeurs lui donnèrent une majorité parlementaire sans équivoque. Ainsi, les hypothèses politiques sur lesquelles avaient été construites les nouvelles institutions étaient renversées dès les premières élections générales du nouveau régime. Les conséquences sur le fonctionnement de l'ensemble des institutions et, en particulier, sur la place du Sénat allaient être importantes. Le positionnement du Sénat dans le nouveau régime allait subir le contrecoup de la victoire électorale et politique du parti gaulliste. 1962 et 1969 allaient constituer les deux points d'orgue de l'opposition entre le Sénat et le parti gaulliste.

2- 1962-1969 : Le Sénat discuté.

630 - Dès 1962, le Sénat, par la voix de Gaston MONERVILLE, son Président, entre en opposition au Général DE GAULLE au sujet du référendum sur l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, ceci tant en ce qui concerne le fond que la forme.

631 - Sur le fond, il est évident que l'élection du Président de la République au suffrage universel direct allait à l'encontre de l'influence que le Sénat pouvait espérer avoir sur le fonctionnement du régime. En effet, les Sénateurs faisaient partie du collège électoral réuni pour l'élection du Président de la République dans le cas d'une élection au suffrage indirect, et surtout, ils jouissaient d'un fort pouvoir d'influence sur les élus locaux qui formaient l'essentiel des 80 0000 grands électeurs.

[288] Il s'agit de l'article 25 de la Constitution, alinéa premier : « *Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.* »

632 **-** Sur la forme, le recours à l'article 11 de la Constitution pour l'adoption de la réforme privait, là encore, le Sénat de son influence puisque cette procédure, dont, par ailleurs, on s'accorde maintenant à dire qu'elle était inconstitutionnelle, supprimait son pouvoir de blocage[289]. Le Président du Sénat n'hésita pas à parler alors de « *forfaiture* ».

633 **-** Si le Peuple avalisa alors les positions du Général, le conflit rebondit en 1969, toujours à propos d'une réforme institutionnelle.

634 **-** Prise un an après les événements de mai 1968 qui s'étaient soldés par la victoire électorale écrasante des partisans du Général DE GAULLE, l'initiative gaullienne de procéder à une réforme institutionnelle englobant la promotion de l'identité régionale, la volonté de faire une place institutionnelle plus importante aux forces économiques et sociales et réformant le statut et les pouvoirs de Sénat a surpris. Pour ce qui ne concerne que le Sénat, ses pouvoirs sont amoindris et la durée du mandat des sénateurs est réduite d'un tiers : « *Les sénateurs représentant les collectivités territoriales sont élus pour six ans. Les mandats de ces sénateurs sont renouvelables par moitié tous les trois ans.* » Telles étaient les principales dispositions du projet de loi constitutionnelle soumis à référendum le 27 avril 1969.

635 **-** On sait que le référendum ayant donné la victoire aux partisans du « NON », le projet gaullien n'a pas été adopté et, partant, le mandat sénatorial de neuf ans a perduré.

636 **-** La démission du Général DE GAULLE qui s'ensuivit et la succession des Présidents de la République allaient emporter le retour en grâce du Sénat dans les institutions de la Vème République.

637 **-** Cependant, l'évolution générale des institutions allait conduire le Sénat à subir une normalisation de la durée du mandat des sénateurs.

3- 2003 : Le Sénat normalisé

638 **-** Enterrée par l'échec du référendum de 1969, la question de la diminution de la durée du mandat sénatorial retrouva le jour au début du siècle suivant.

639 **-** Le rapporteur de la loi n° 2003-696 du 13 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat[290] souligne combien la situation du Sénat paraît inadaptée face aux évolutions institutionnelles et politiques : *«Le novennat est de moins en moins « audible » auprès de nos concitoyens. Tout d'abord, avec la réduction du mandat présidentiel à cinq ans et la tendance historique à une diminution de la durée des mandats, le mandat sénatorial constitue une exception.* […].

[289] L'article 89 de la Constitution, spécifique à la procédure de révision, dans son alinéa 2 exige le vote conforme du Sénat.
[290] Loi organique modifiant notamment l'article LO 275 du code électoral.

640 - Mais le rapporteur souligne également l'incongruité d'un mandat de neuf ans en s'appuyant sur une étude de droit comparé[291] : « ***Sa durée est également exceptionnelle au regard du droit parlementaire comparé puisqu'elle est aujourd'hui la plus longue d'Europe pour un mandat parlementaire […].***»[292]

641 - Dans son rapport parlementaire, Jacques LARCHÉ explique : *« L'article L.O. 275 du code électoral indique que « les sénateurs sont élus pour neuf ans ». À l'origine, l'article 6 de la Loi constitutionnelle du 24 février 1875 avait fixé une durée de neuf ans pour le mandat sénatorial et le renouvellement du Sénat par tiers tous les trois ans pour encadrer le mandat présidentiel, fixé à sept ans, et pour introduire un élément de continuité dans le bicamérisme français. »*[293]

642 - Il insiste également sur les dispositions prises pour assurer à l'origine le rôle stabilisateur du Sénat : « *La combinaison du mandat électif le plus long (neuf ans) avec l'intervalle de renouvellement le plus court des élections politiques (trois ans) rend possible une prise en compte, à périodes rapprochées, des changements politiques intervenus aux différentes élections locales, notamment municipales, tout en exerçant un effet de « lissage » des variations brusques qui n'affectent, en raison du renouvellement partiel, que la série soumise à réélection. Les évolutions de l'opinion publique s'expriment donc sans à-coups au Sénat, assurant un contrepoids aux situations de « raz-de-marée » qui peuvent affecter les élections législatives.* »[294]

643 - Encadrement de la fonction présidentielle, lissage des mouvements politiques de l'opinion, tout cela semble désuet au regard des canons de la démocratie politique moderne. Le Sénat a besoin d'autres appuis pour asseoir sa légitimité.

644 - La proximité du Sénat par rapport aux collectivités territoriales constitue la principale opportunité pour refonder la légitimité institutionnelle de la Chambre Haute. On se fonde tout d'abord sur l'article 24 de la Constitution : « *Le Sénat, […] est élu au suffrage indirect. Il assure la représentation des collectivités territoriales de la République.* »

---

291 Annexe n°1 au rapport n° 333 (2002-2003) : Le bicamérisme dans le monde : Effectifs et durée du mandat des sénateurs. Service des relations internationales du Sénat.

292 Voir à ce sujet dans la revue Pouvoirs n° 44 Le Sénat : *Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes*. Données recueillies par **Jean GRANGE** et **Jean MASTIAS**. Les deux auteurs observent : « *La longueur du mandat des sénateurs français et le mode de renouvellement par fractions ne se retrouvent dans aucune autre seconde Chambre élue européenne. Hors d'Europe, les Sénats des Etats-Unis et d'Australie, ainsi que la Chambre des conseillers du Japon, sont renouvelables par moitié mais le mandat n'est que de six ans. Les Pays-Bas avaient autrefois le même système mais l'ont abandonné en 1983.* »

293 Souligné par nous.

294 Rapport n° 333 (2002 – 2003) de M. Jacques LARCHÉ, sénateur.

645 - Il convient cependant de ne pas se méprendre sur la signification de ces dispositions constitutionnelles. La France est un État unitaire, décentralisé certes, mais un sénateur français n'est pas le représentant d'un territoire particulier au même titre qu'un sénateur américain représente son État fédéré d'origine. Le Conseil Constitutionnel a précisé la manière dont il convenait d'interpréter les dispositions de cet article 24 : « *[Le Sénat] doit être élu par un corps électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ; que par suite, ce corps électoral doit être essentiellement composé de membres des assemblées délibérantes des collectivités territoriales ; que toutes les catégories de collectivités doivent y être représentées…* »[295] Ainsi, en France, le Sénat représente le peuple, comme l'Assemblée nationale, mais selon un mode de désignation des sénateurs différent.

646 - La représentation des collectivités territoriales par le Sénat va devenir un argument important dans le débat concernant la diminution de la durée du mandat sénatorial. Ainsi, dans son rapport parlementaire, Jérôme BIGNON, député, considère que : « *la durée du mandat sénatorial [de 9 ans] n'est pas la mieux adaptée au principe de représentation des collectivités territoriales. En effet, la durée des mandats locaux (conseillers municipaux, conseillers généraux, conseillers régionaux et conseillers à l'Assemblée de Corse depuis la loi du 11 avril 2003) est harmonisée à six ans ; il en résulte que certains élus locaux n'ont pas l'occasion, au cours de leur mandat, de voter pour élire les sénateurs qui les représentent.* » C'est principalement en se fondant sur cette analyse logique que le mandat sénatorial va être réduit à six ans.

647 - Au terme d'un débat pendant lequel le Sénat aura réussi à garder la main sur son propre destin ou, à tout le moins, à le laisser croire[296], la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat et la loi n° 2003-697 du 30 Juillet 2003 portant réforme de l'élection des sénateurs ont mis en œuvre les objectifs définis par l'exposé des motifs de la proposition de loi n° 312 : « *L'article 1er abaisse la durée du mandat de sénateur à six ans afin de renforcer la légitimité du Sénat et son ancrage auprès des collectivités territoriales.* »

[295] Conseil Constitutionnel, Décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000.

[296] **Christian PONCELET**, Président du Sénat, affirmait, dans une allocution du 16 octobre 2001, « *le Sénat s'honorerait en prenant lui-même l'initiative d'une réduction à six ans de la durée du mandat de ses membres* »

648 - Ainsi, à compter du début des années 1960, le mouvement traditionnel qui portait, en France, à maintenir des durées de mandats politiques relativement longues s'est brisé. L'hypertrophie de la fonction présidentielle n'a pas permis au septennat de perdurer. Il va emporter avec lui le long mandat sénatorial qui y trouvait une part de sa légitimité historique. L'histoire chaotique de la durée des mandats politiques français se clôt, de manière momentanée peut-être, dans ces termes. Cette histoire est singulière au regard des expériences étrangères.

II – La relative fixité de la durée des mandats dans les régimes étrangers.

649 - Par rapport à la situation française qui se caractérise par une durée des mandats politiques en évolution quasi permanente et où les mandats subissent régulièrement des ajustements circonstanciels, les régimes politiques étrangers montrent une remarquable permanence de leurs règles institutionnelles, notamment pour ce qui concerne la durée des mandats politiques. À cet égard, les modèles anglo-saxons sont particulièrement remarquables. Les systèmes politiques continentaux, bien que certains aient connu une vie agitée, ne font cependant pas montre de la même propension que la France quant à l'évolution des règles relatives à la durée des mandats politiques.

A- Les modèles anglo-saxons.

a) Le modèle fédéral américain.

650 - Exemple de régularité, la durée des mandats politiques aux États-Unis est inchangée depuis 1787, année de l'adoption de la Constitution.

651 - Le seul changement qui aura pu être opéré est relatif au nombre de mandats qu'un même président peut accomplir. Les dispositions originelles n'avaient pas abordé le problème et ce n'est que la coutume découlant de la sagesse de George WASHINGTON qui suffit à imposer la règle des deux mandats présidentiels au maximum. Mais F.D. ROOSEVELT passa outre cette coutume. Après quoi, le 22ième amendement fut adopté en 1951 et précisé par la suite[297].

652 - Pour le reste, les durées des différents mandats, à la présidence, à la Chambre des Représentants et au Sénat n'ont connu aucune évolution depuis l'adoption de la Constitution fédérale du 17 septembre 1787.

[297] Ce 22ième amendement est cité en note 282 page 164.

b) Le modèle unitaire anglais.

653 - Poursuivant une histoire politique toute différente puisque parlementaire, la Grande-Bretagne offre également un exemple de grande stabilité de la durée des mandats politiques et, particulièrement, du plus important d'entre eux, le mandat à la *Chambre des Communes*.

654 - L'histoire parlementaire anglaise retient tout d'abord une succession de trois *Act* durant le 17ième siècle. Il s'agit tout d'abord du *Triennal Act de 1641*, également connu sous le nom de *Dissolution Act* qui établit l'obligation de réunir le Parlement au minimum 50 jours tous les trois ans, ceci afin que le Roi ne puisse légiférer sans la représentation nationale. En 1664, le *Triennal Parliament Act* renforça cette obligation en instituant des mécanismes adéquats. Enfin, le *Triennal Act de 1694*, également appelé *Meeting of Parliament Act* posa la règle de la réunion annuelle du Parlement ainsi que celle de son renouvellement tous les trois ans. Une période d'instabilité politique s'ensuivit qui déboucha, en mai 1716, par l'adoption du *Septennial Act*. Également connu sous le nom de *Septennial Act de 1715*, émis par le Parlement de Grande-Bretagne, le texte augmenta la durée du mandat à la *Chambre des Communes* de trois à sept ans et restera en application de 1716 à 1911, soit quasiment deux siècles. Constatant cependant que cette durée est longue théoriquement et que très peu de législatures atteignent ce terme théorique, le Parlement va adopter, le 18 août 1911, le *Parliament Act* qui fixera à cinq ans la durée maximale[298] d'une législature. Bien que les événements historiques aient imposé la prolongation des Parlements pendant les premier et deuxième conflits mondiaux, le mandat quinquennal britannique a constitué la marque du régime politique pendant un siècle.

655 - Cependant, l'évolution de la pratique parlementaire anglaise a rapidement imposé le Premier Ministre comme grand ordonnateur des temps politiques et particulièrement de la durée effective de la législature. Le Premier Ministre exerça cette prérogative dans le mandat de sept ans, tout d'abord, celui-ci étant jugé trop long. Puis, la *durée maximale du Parliament Act de 1911* a été interprétée comme une possibilité de moduler la durée appliquée et le Chef du gouvernement s'est arrogé le droit de fixer la date des élections dans la limite du mandat de cinq ans.

[298] Souligné par nous.

656 - Le déséquilibre des pouvoirs ainsi constaté a constitué la raison essentielle de l'adoption du *Fixed-Term Parliament Act* de 2011, *Act* du *Parliament of the United Kingdom* dont la règle de principe tient en une courte phrase *: « Parliamentary élections must be held every five years*[299] *».* Armel LE DIVELEC a analysé les apports de la nouvelle législation électorale britannique : *« Il est ainsi mis fin à la prérogative dont jouissait le Premier ministre de fixer librement (mais toutefois dans la limite de la durée globale de la législature) la date des élections, prérogative longtemps admise dans l'esprit du système de Westminster, que l'on a fini par considérer comme exorbitante au regard du principe d'égalité des chances entre les partis politiques.*[300] *»* Mais le régime politique britannique reste parlementaire et le pouvoir de dissolution du Parlement par le pouvoir exécutif n'est pas supprimé : *« Ce qui change, sur ce point, n'est donc pas tant le principe d'un terme fixe depuis longtemps relatif (en ce sens que la législature est censée aller à son terme sous réserve de l'usage du droit de dissolution) que la suppression presque entière de la faculté laissée au Premier Ministre de déterminer discrétionnairement la date des élections. »*

657 - Armel LE DIVELEC explique l'évolution de la pratique parlementaire depuis l'adoption du Septennial Act de 1716 : *« Il devint progressivement d'usage, dans la culture parlementaire britannique depuis 1716, que la législature soit abrégée par l'exercice du droit de dissolution discrétionnaire par la Couronne (et peu à peu, selon l'avis du Cabinet puis du seul Premier ministre). Sept ans ont en effet, avec le temps, parus excessivement longs (seuls trois parlements depuis le début du XIX*^{ème} *siècle ont tenu sept sessions, si bien que même en dehors de conflits insurmontables entre le cabinet et les Communes (conflits devenus de plus en plus rares, à mesure que s'épanouissait la pratique des gouvernements parlementaires), il était régulièrement mis fin de façon anticipée à la législature. C'est ce que l'on a nommé la "dissolution à l'anglaise" (l'expression date plutôt de la seconde moitié du 20*^{ième} *siècle), à savoir une dissolution décidée par le Premier Ministre seul, en l'absence de tout conflit avec les Chambres, un ou deux ans avant la fin de plein droit de la législature, selon le caractère plus ou moins favorable des sondages pour le parti du Premier Ministre en place. »*

---

[299] *"Les élections parlementaires doivent se tenir tous les cinq ans."*

[300] **Armel LE DIVELEC**: *British constitutional culture at a crossroad : The Fixed Term Parliamentory Act 2011 and the beginning of a rationalism of the Parliamentory system in the United-Kingdom. In Juspoliticum.com/British-constitutional-culture-at. Html .*

658 – Cependant, si la formule de Fixed-Term mandate exprime à juste raison la rupture que la loi de 2011 tient à instaurer par rapport à la pratique antérieure, elle est toutefois excessive puisque toutes les possibilités de dissolution n'ont pas disparu : *« La formule retenue par la loi du 15 septembre 2011 est donc trompeuse puisque aucune Chambre des Communes, du fait du maintien de possibilités de dissolution, n'est assurée d'aller au terme de la législature quinquennale. »* L'évolution réside dans le fait que la dissolution n'est plus discrétionnaire. Ce n'est plus une arme politique détenue par le Premier Ministre.

659 - Le caractère emblématique du quinquennat à *la Chambre des Communes* ne doit cependant pas occulter les autres mandats politiques pour lesquels, précisément, il n'est pas fait application du quinquennat. Ainsi, les assemblées écossaise, galloise et nord irlandaise sont dotées de mandats de quatre ans. Ces mandats sont importants notamment dans le cadre de la Dévolution britannique. Ils expriment le peu de légitimité qui leur est accordée au regard de la tradition centralisatrice anglaise. De même, les conseils de comté et les conseils de district sont élus tous les quatre ans.

B- Les exemples de l'Europe continentale[301].

660 **-** En abordant l'étude des régimes politiques de l'Europe continentale, et en passant ainsi de la Common Law à des pays de droit écrit, on observe toutefois une certaine continuité en ce qui concerne la durée des mandats politiques et leur évolution lente et mesurée. Il ne s'agit pas d'accomplir un tour d'horizon complet des régimes politiques de l'Europe continentale, mais de montrer que, nonobstant le caractère plus heurté des évolutions institutionnelles, la permanence de la durée des mandats politiques est la règle.

a) Les Etats unitaires.

661 **- Le Luxembourg** s'est constitué en monarchie héréditaire et parlementaire par l'adoption d'une constitution datée du 17 octobre 1868. Dans sa version originaire, la Constitution luxembourgeoise abordait la question de la durée du mandat des députés :

> *Article 57 :« Les députés sont élus pour six ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans, d'après l'ordre des séries déterminé par la loi électorale.*
>
> *En cas de dissolution, la Chambre des députés est renouvelée intégralement. »*

[301] Les éléments ici exposés proviennent de la lecture des différentes constitutions des pays concernés, du document « La durée des mandats électifs » n° LC 76 de septembre 2000 Les documents de travail du Sénat, série Législation comparée.

662 - La Constitution luxembourgeoise a été modifiée à de nombreuses reprises, et notamment par une révision du 27 juillet 1956 lors de laquelle la durée du mandat de député a été raccourcie :

«Les députés sont élus pour cinq ans.»

663 - Ainsi peut-on considérer que le mouvement de démocratisation qui a touché les institutions luxembourgeoises a permis de raccourcir d'un an le mandat de député et de supprimer le renouvellement partiel de l'Assemblée.

664 - **Le Portugal** donne la préférence au mandat de quatre ans qui s'applique à la Chambre parlementaire, aux assemblées de régions autonomes constituées par les deux archipels de Madère et des Açores ainsi que pour les élus locaux, conseillers municipaux et conseillers de paroisses.

665 - Dans le système politique portugais, seul le Président de la République est élu pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

b) Les exemples fédéraux.

666 - Par essence, **les États fédéraux** ont une structure plus complexe et cette considération n'est pas sans conséquence sur l'organisation de la durée des mandats politiques.

667 - **La Belgique,** depuis son accession à la Souveraineté politique à partir du deuxième tiers du XIXème siècle, connaît une évolution de ses structures politiques qui tient compte de la réalisation du principe démocratique, à l'instar des autres nations. Cependant, l'originalité de son histoire, de son existence même, dessine un mouvement particulier dans l'adaptation de ses institutions. En effet, en même temps qu'elles se démocratisent, les institutions belges connaissent une évolution qui fait passer la Belgique d'un État unitaire à un État fédéral au bord de l'éclatement politique. Cependant, dans ce contexte incertain, la permanence de la durée des mandats politiques est frappante.

668 - La Constitution du 7 février 1831, dans sa version initiale, ne définit pas, dans ses dispositions liminaires et comme il est généralement d'usage, la véritable nature de l'État. Le premier article de la Constitution est consacré à la division de l'État en Provinces. Le 25ième article fait état de la ***Nation*** – on ne parle cependant pas de nation belge- de laquelle émanent tous les pouvoirs. L'article 60 informe de la qualité de l'État, monarchie héréditaire. La lecture des articles 107 et 108 renseigne sur le fait que l'État belge est un État unitaire décentralisé.

669 - La durée des mandats législatifs est fixée par les articles 51 et 55 du texte constitutionnel :

« Article 51 : Les membres de la Chambre des représentants sont élus pour quatre ans. Ils sont renouvelés par moitié tous les deux ans. […]. »

« Article 55 : Les sénateurs sont élus pour huit ans ; ils sont renouvelés par moitié tous les quatre ans. […]. »

670 - C'est cette Constitution du 7 février 1831 qui, au fil des révisions va devenir la Constitution du 17 février 1994[302].

671 - La Constitution du 17 février 1994, dans sa version initiale, fixe aux articles 65, 70 et 117, la durée des mandats des membres de la Chambre des représentants, des sénateurs et des membres des conseils de régions :

« Article 65 : Les membres de la Chambre des Représentants sont élus pour quatre ans. La Chambre est renouvelée tous les quatre ans. »

« Article 70 : Les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 1° et 2°, sont élus pour quatre ans. Les sénateurs visés à l'article 67, § 1er, 6° et 7° sont désignés pour quatre ans.

Le Sénat est renouvelé intégralement tous les quatre ans. »

« Chapitre IV : Des communautés et des régions. »

« Article 117 : Les membres des conseils seront élus pour une période de cinq ans. Les conseils sont intégralement renouvelés tous les cinq ans. »

---

[302] La digithèque de **Jean-Pierre MAURY** fait état de cette évolution : « *La constitution du 7 février 1831 a fait l'objet de nombreuses révisions partielles : 7 septembre 1893 (libertés, Sénat, monarchie), 15 novembre 1920 (scrutin, éligibilité), 7 février, 24 août et 15 octobre 1921 (droit de suffrage, initiative des lois, éligibilité). A partir de 1967, il s'agissait principalement d'amorcer l'évolution vers un État fédéral : 10 avril 1967 (constitution en néerlandais), 15 janvier 1968 (limites au pouvoir de révision), 30 juin 1969 (sessions du Parlement), 21 avril 1970 (tribunaux militaires), 11 juin 1970 (Conseils provinciaux, cours d'appel), 20 juillet 1970 (droit européen, institutions provinciales et communales), 24 décembre 1970 (régions et groupes linguistiques, agglomérations et fédérations de communes, Louvain), 14 juin et 28 juillet 1971 (chambre des représentants), 17 juillet 1980 (communautés, institutions provinciales), 29 juillet 1980 (fiscalité, Cour d'arbitrage), 1er juin 1983 (communauté germanophone, Sénat), 31 juillet 1984 (régence), 3 juin 1985 (communauté germanophone), 7 juillet et 15 juillet 1988 (Bruxelles, scrutin, enseignement, organisation des communautés, Cour d'arbitrage), 20 juin 1989 (pouvoirs de la communauté germanophone), 5 mai 1993 enfin. Cette dernière révision, consécutive aux accords de la Saint-Michel du 28 septembre 1992, transforme la Belgique en État fédéral.*
La Constitution entièrement révisée est promulguée par le Roi le 17 février 1994. » www.univ-perp.fr

672 **-** On peut constater que les mandats des instances législatives de l'État belge, ont, en l'espace de plus de 160 ans, connu une grande stabilité. En effet, les membres de la Chambre des Représentants conservent, par rapport à la Constitution de 1831, un mandat de quatre ans à ceci près que le renouvellement partiel a été abandonné. Les sénateurs ont vu, à l'inverse, diminuer leur mandat de moitié mais le renouvellement tous les quatre ans a été maintenu. La périodicité quadriennale de renouvellement des mandats constitue la constante du régime politique belge.

673 **-** On avait déjà remarqué la curiosité relative que constitue le quinquennat des membres des assemblées communautaires et régionales[303].

674 **-** L'évolution constitutionnelle de la Belgique contemporaine ne s'arrête cependant pas là. En effet, de nombreuses révisions ont encore eu lieu entre 1994 et 2012[304]. Cependant, pour significatives que soient ces réformes, aucune ne touche à la durée des mandats politiques tant et si bien que les articles 65 et 70 restent inchangés, seule la dénomination des assemblées a changé. On ne parle plus de *conseil* mais de *parlement*. Le quinquennat est maintenu pour le renouvellement des Parlements des entités fédérés.

675 **-** Finalement, la vie politique et constitutionnelle mouvementée de la Belgique, son déficit de légitimité à l'égard d'une partie de sa propre population n'a pas empêché la pérennité de la durée des mandats politiques les plus importants.

676 **- L'Allemagne** n'est à la fois unie et démocratique que depuis peu. La Constitution de Weimar qui institue la République après la chute du Deuxième Reich, pour lequel la défaite de 1918 a été fatale, est proclamée le 11 août 1919. L'article 23 de la Constitution fixe la durée du mandat des députés :

« Le Reichstag est élu pour quatre ans. »

677 **-** L'article 43, quant à lui, institue le septennat présidentiel et prévoit le caractère renouvelable de cette charge.

« Le mandat du Président du Reich est de 7 ans. Il est rééligible. »

678 **-** On peut raisonnablement penser que ce septennat, qui est familier à l'observateur français, a été institué afin de servir d'ancrage politique à l'unité allemande encore naissante tout autant que pour faire oublier la force de l'image d'un Chef d'État empereur auquel il s'agissait de succéder.

---

303 Lire dans le chapitre I de cette partie, section I, au II, B, c), page 104, paragraphe 419.

304 La digithèque de l'Université de Perpignan note : *« Les dernières modifications ont été incorporées dans le texte édité : lois du 25 mars 1996, du 28 février, du 11 mars et du 20 mai 1997, du 12 juin, du 17 juin, du 20 novembre et du 11 décembre 1998, du 12 mars et du 7 mai 1999, du 23 mars et du 16 mai 2000, du 30 mars 2001, du 21 février 2002, du 17 décembre 2002, du 10 juin et du 9 juillet 2004, du 2 février, du 25 février et du 26 mars 2005, du 25 avril et du 7 mai 2007, du 22 décembre 2008, des 29 mars et 19 juillet 2012. »*

679 - Par ailleurs, la comparaison avec la situation française est finalement légitime. Elle se poursuit jusque dans le fait que le Président élu en 1925, Paul VON HINDENBURG, ne pourra mener à son terme son deuxième mandat après sa réélection en 1932, ce qui constitue une constante des septennats français jusqu'à François MITTERRAND.

680 - La vie politique démocratique de l'Allemagne reprend en 1949 après l'adoption de la Loi fondamentale du 23 mai. Cette Loi concerne les Länder de l'Allemagne de l'Ouest qui forment ainsi la République Fédérale d'Allemagne. L'unité allemande se concrétise après la chute du mur de Berlin à la suite de quoi l'ancienne République Démocratique d'Allemagne s'agrège à la République fédérale.

681 - Bien que la Loi fondamentale ait été modifiée à de très nombreuses reprises[305], la durée du mandat de député à la Chambre est restée stable.

Article 39 : *« Le Bundestag est élu pour quatre ans, sous réserve des dispositions ci-après. La législature prend fin avec la réunion d'un nouveau Bundestag. […].*

682 - Outre le fait que la durée est stable tout au long de l'application de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, elle est bien évidemment à rapprocher du mandat parlementaire ayant eu cours dans le cadre de la Constitution de Weimar également de quatre ans. Par-delà les soubresauts de l'Histoire, le mandat législatif quadriennal constitue une constante de la vie démocratique allemande.

683 - Si la continuité entre la Constitution de Weimar et la Loi Fondamentale de 1949 est avérée en ce qui concerne le mandat législatif, il n'en est pas de même en ce qui concerne le mandat présidentiel. Le Président de Weimar, élu au suffrage universel direct pour sept ans, n'ayant pas convaincu[306], la Loi Fondamentale de Bonn institue un régime classiquement parlementaire dans lequel le Président, aux pouvoirs limités, est élu pour cinq ans au second degré et n'est rééligible qu'une fois. De ce point de vue, la rupture entre les deux régimes est donc totale.

684 - République fédérale, l'Allemagne connaît également des assemblées parlementaires dans chacun des Länder. La durée de ces mandats, établie par les législations des entités fédérées, est fixée, selon les cas, à quatre ou cinq ans. L'analyse de la situation de chacun des Länder ne fait pas apparaître de logique historique ou géographique à la répartition. On peut cependant constater que les Länder frontaliers avec la France – Bade-

[305] La digithèque de l'Université de Perpignan compte 46 révisions entre 1949 et 1999.

[306] Le septennat présidentiel de Weimar, dont la figure emblématique fut le maréchal HINDENBURG n'a pas empêché, et même contribua, selon certains historiens et commentateurs, à l'avènement du nazisme puisque le président nomma Adolf HITLER Chancelier du Reich en 1933.

Wurtemberg, Rhénanie-Palatinat et Sarre- pratiquent, tous, les mandats les plus longs, soit cinq ans. Les Länder issus de l'ancienne RDA, dont les constitutions sont les plus récentes, se répartissent entre les deux options, quatre ou cinq ans.

***685* -** Les mandats locaux sont généralement fixés à cinq ans, par les législations des Länder. Les conseillers municipaux sont élus pour cinq ans sauf en Bavière –six ans- et en Hesse -quatre ans-. Les Kreis sont également dotés de conseils dont la durée des mandats est, le plus souvent, de cinq ans mais qui varie de quatre à six ans.

***686* - La Suisse** est le seul État appliquant une constitution de type directorial. Là encore, la continuité de la durée des mandats dépasse la succession des constitutions. Entre la Constitution du 29 mai 1874 et la Constitution du 18 avril 1999, les différences restent minimes en ce qui concerne la durée des mandats. L'évolution principale réside dans le fait que le mandat au conseil national –la Chambre Basse - est augmenté d'une année entre les deux constitutions alors que le mandat du président du Conseil fédéral – organe exécutif fédéral- garde une durée inchangée, courte – un an - et non renouvelable. Á l'article 76 de la Constitution du 29 mai 1874- *« Le Conseil national est élu pour trois ans et renouvelé intégralement chaque fois. »*- répond l'article 145 de la constitution du 18 avril 1999 *: « Les membres du Conseil national et du Conseil fédéral ainsi que le chancelier ou la chancelière de la Confédération sont élus pour quatre ans. […] »*

***687* -** Parallèlement, l'article 98 de la Constitution de 1874 trouve sa réplique exacte dans l'article 176 du texte constitutionnel de 1999 :

Article 98 de 1874 : *« Le Conseil fédéral est présidé par le président de la Confédération. Il a un vice-président.*

Le président de la Confédération et le vice-président du Conseil fédéral sont nommés pour une année, par l'Assemblée fédérale, entre les membres du Conseil.

Le président sortant de charge ne peut être élu président ou vice-président pour l'année qui suit.

Le même membre ne peut revêtir la charge de vice-président pendant deux années de suite. »

Article 176 de 1999 : *« 1 La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération. 2 L'Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral. 3 Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence. »*

688 - Ainsi peut-on constater que la Suisse a choisi de renforcer la position de ses assemblées parlementaires en allongeant leur mandat de un an alors que les institutions exécutives conservent un mandat de seulement un an non renouvelable. Enfin, les membres des Parlements cantonaux et les élus locaux connaissent tous des mandats de quatre ans.

c) Les États régionaux.

689 - Les deux **États régionaux** semblent avoir réalisé des choix quelque peu différents quant à la longueur des mandats politiques les plus importants mais néanmoins cohérents par rapport à leur fonctionnement interne.

690 - **L'Espagne,** pays constitutionnellement stable depuis la chute du franquisme et l'adoption de la Constitution du 27 décembre 1978 puisque seules deux modifications ont été adoptées en 1992 et en 2011, a fait le choix de privilégier le mandat de quatre ans. En effet, cette durée est applicable pour les députés et sénateurs, en application respectivement des articles 68-4 et 69-6 de la Constitution, pour les membres des Parlements des communautés autonomes ainsi que pour les élus locaux, conseillers provinciaux et municipaux, en application de la loi électorale générale.

691 - **L'Italie** se situe dans une configuration quelque peu différente. Elle a porté sa préférence sur le mandat de cinq ans applicable à la Chambre des députés et au Sénat. Toutefois, il convient de noter que, dans sa version d'origine, la Constitution italienne du 27 décembre 1947 fixait, dans son article 60, la durée du mandat à la Chambre des députés à cinq ans et celle concernant le Sénat à six ans. La loi de révision n° 2 du 9 février 1963 a modifié cet article 60 : « *La Chambre des députés et le Sénat de la République sont élus pour cinq ans.* »

692 - Le quinquennat est également appliqué pour les assemblées régionales, que les régions soient à statut spécial ou de droit commun. Ce mandat de cinq ans a été également étendu aux organes des collectivités locales par une loi du 30 avril 1999 avant l'application de laquelle les mandats locaux étaient de quatre ans.

693 - Face à ce panorama, le septennat présidentiel italien constitue une curiosité. Doté de pouvoirs très limités, dans le strict respect du caractère parlementaire du régime italien, le Président, en application de l'article 87 de la Constitution « *représente l'unité nationale*. » ce qui est peu au regard de la comparaison que l'on pourrait être amené à faire avec la Constitution française d'octobre 1958, mais peut-être plus que symbolique compte tenu du caractère relativement récent du fait national italien. Par ailleurs, la faiblesse formelle des pouvoirs dévolus au Président de la République italienne n'a pas empêché certains titulaires de la fonction d'exercer une magistrature d'influence relativement importante en prenant en considération les faiblesses du système des partis ne permettant que très rarement l'émergence de majorités parlementaires viables.

§§§§§

694 – *L'analyse de la plus ou moins grande variabilité de la durée des mandats politiques des différentes constitutions françaises et étrangères montre, à nouveau*[307]*, la spécificité de la situation française.*

695 - *L'avènement des premières constitutions démocratiques de l'ère contemporaine date de la fin du XVIIIème siècle, en France, en Angleterre et aux États-Unis d'Amérique. Seule la France avait opté, alors, pour des mandats très courts – un ou deux ans. Les « constitutionnalistes français*[308] *» semblent avoir été fortement influencés par les philosophes politiques de la Grèce Antique dont Jean-Jacques ROUSSEAU s'était fait le chantre. La durée des mandats politiques a ensuite rapidement augmenté à un point tel que, dans la deuxième moitié du XXème siècle, les mandats politiques français étaient systématiquement les plus longs pratiqués dans la sphère politique occidentale.*

696 – *En contrepoint à l'expérience politique française, les solutions étrangères, notamment anglo-saxonnes, se caractérisent par l'existence de mandats dont les durées, d'une grande stabilité, se situent dans une moyenne de quatre à cinq ans.*

[307] Le chapitre premier avait déjà montré la spécificité de la situation française en ce qui concerne le niveau des normes fixant la durée des mandats politiques.
[308] La locution est anachronique pour ce qui concerne la fin du XVIIIème siècle. Il s'agit plutôt de philosophes amenés, par les soubresauts de l'Histoire, à réfléchir au gouvernement des peuples.

697 – *Dans leur développement politique respectif et pour des raisons qui tiennent à l'histoire politique de chacun des Peuples, les pays anglo-saxons semblent avoir donné la prime importance à l'établissement de la Représentation des Peuples en contrepoids au pouvoir exécutif dont on constatait – en Angleterre – ou redoutait – en Amérique – l'omnipotence, alors que l'expérience française est marquée par l'exigence de trouver un système assurant la régénérescence d'un pouvoir exécutif, en remplacement de celui perdu dans les actes révolutionnaires. Cette quête du pouvoir exécutif fort explique à la fois la succession des régimes, tantôt démocratiques, tantôt autoritaires, l'attachement au septennat durant cent trente ans et, enfin, le présidentialisme*[309] *qui caractérisent nos institutions politiques que ce soit au niveau de l'État ou au niveau des collectivités territoriales*[310].

Subsidiairement, la classe politique française a cultivé son autonomisation par rapport au Peuple, notamment dans le développement du parlementarisme à la française sous le long régime de la IIIème République.

698 – *Si les exemples de l'Europe continentale montrent des situations institutionnelles moins stables et moins longues que dans les pays anglo-saxons, il n'en demeure pas moins que, dès lors qu'il limite son analyse aux régimes démocratiques, l'observateur constate une indéniable stabilité de la durée des mandats politiques dans chaque pays pris un à un. De plus, pris collectivement, l'ensemble des pays offre peu de différences entre eux puisque les mandats politiques sont de quatre ou de cinq ans, à l'exception notoire de la Suisse pour ce qui concerne le mandat exécutif.*

---

[309] Le régime semi-présidentiel, qui n'est ni un régime parlementaire, ni un régime présidentiel, peut-il être, finalement, autre chose qu'un présidentialisme, même si l'on convient que le mot est surtout utilisé pour caractériser les régimes politiques d'Amérique latine ?

[310] On a parlé de « présidentialisme municipal » mais la formule pourrait être employée pour les autres catégories de collectivités territoriales même si les modes de scrutin et les traditions parfois moins ancrées modèrent quelque peu le phénomène pour ce qui concerne les départements ou les régions.

Section II : Synthèse et essai de théorisation de la problématique de la durée des mandats.

699 **–** Par-delà la multitude et la diversité des solutions historiques, parfois issues de difficultés politiques contingentes, le concept de durée des mandats politiques doit s'obliger à imposer sa propre dimension logique et conceptuelle. La durée d'un mandat politique n'est pas qu'une donnée factuelle issue des hasards du temps. Elle est, dans un premier temps, la traduction opérationnelle de la philosophie sur laquelle s'arc-boute le régime politique dans son ensemble. Mais ce ne peut être que cela. Dans un deuxième temps, en effet, la durée des mandats politiques contribue à l'évolution spontanée du système politique dans lequel il s'inscrit.

700 **–** Et l'apport du concept de durée des mandats politiques ne s'arrête pas là. Rendu à ce stade, il convient de s'intéresser non plus seulement à la logique **du** mandat mais de considérer en un seul regard l'ensemble **des** mandats d'un même régime politique. En effet, les mandats politiques font système, à l'intérieur du régime politique, par l'intermédiaire de leur durée. Mieux même, les durées des différents mandats font système entre eux en dynamisant le régime politique grâce aux mouvements de ses institutions.

I – La durée des mandats, conséquence et facteur d'évolution du régime[311].

701 **–** Certes, la durée des mandats politiques semble tenir, le plus souvent, au hasard, à la tradition et parfois même, peut-être, au mimétisme irréfléchi. Pierre ROSANVALLON constate, à propos des temporalités plurielles du politique : « *[…] C'est aussi le temps de la démocratie qui doit être reconsidéré. Or, force est de constater sur ce point l'indifférence de la théorie politique à cette dimension. La durée des institutions et les rythmes de la démocratie ne sont, de fait, pas conçus comme des variables décisives. Les temporalités du politique sont envisagées comme de simples contraintes techniques. Elles sont tout au plus rapportées à une physique et à une chimie élémentaires du pouvoir. […] Le temps est appréhendé comme une variable purement mécanique, accroissant ou réduisant les contradictions et les tensions ordinaires de la démocratie. »*[312] Ainsi, par exemple, hasard, tradition et mimétisme semblent déterminants en de nombreux endroits. Le mandat de quatre ans des présidents des pays latino-américains existe par référence au modèle constitutionnel nord-américain, le septennat pratiqué en Afrique a certainement quelque rapport avec le modèle de la France, ancienne puissance coloniale ; septennat français qui lui-même devait tout à des considérations contingentes ayant créé des obligations au duc de Magenta,

[311] Voir **Daniel STRICHER** : La durée des mandats politiques. Mémoire de Master 2. Université de Nancy 2. 2010.

[312] **Pierre ROSANVALON** : *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France.* Editions Gallimard, Bibliothèque des histoires. 2000 Page 409.

Maréchal de MAC-MAHON. On voit que, parfois, les circonstances peuvent donner jour à des solutions institutionnelles qui semblent se pérenniser. Pourtant, ce qui semble aller de soi, naturellement, découle souvent d'une logique foncière qui impose ses solutions aux acteurs qui n'ont que l'apparence du libre arbitre.

702 – Dans un premier mouvement, la notion même de mandat politique suppose que soit fixée une limite temporelle à celui-ci. ARISTOTE, déjà, posait la question : « *Quelle est la durée de chaque législature*[313] *(certaines établissent les magistratures pour six mois, d'autres pour une durée moindre, d'autres pour une année, d'autres pour une durée plus importante) ? Doivent-elles être perpétuelles ou de longue durée, ou, si ce n'est ni l'une ni l'autre, conférées plusieurs fois aux mêmes titulaires ou jamais deux fois au même mais une fois seulement ?* ».[314] À l'orée de l'époque contemporaine, Jean-Jacques ROUSSEAU reprenait la même problématique : « *Il ne suffit pas que le Peuple assemblé ait une fois fixé la constitution de l'État en donnant la sanction à un corps de lois : il ne suffit pas qu'il ait établi un gouvernement perpétuel ou qu'il ait pourvu une fois pour toutes à l'élection de magistrats. Outre les assemblées extraordinaires que des cas imprévus peuvent exiger, il faut qu'il y en ait de fixes et de périodiques que rien ne puisse abolir ni proroger*[315]*, tellement qu'au jour marqué, le Peuple soit légitimement convoqué par la loi, sans qu'il soit besoin pour cela d'aucune convocation formelle.* »[316]

703 – Dans un langage plus immédiatement contemporain, Maurice HAURIOU, tout d'abord, et Maurice DUVERGER, ensuite, soulignent la même exigence de limiter le mandat politique et de procéder à des consultations régulières du Peuple : « *Pour que la souveraineté nationale soit complète, il faut qu'aucun individu n'occupe une fonction représentative autrement qu'à titre temporaire*[317]*.* »[318] « *[…] en démocratie, la lutte politique prend un caractère cyclique*[319]*. […] Les élections générales ont pour conséquence de faire de l'État dans son ensemble, à intervalles fixes et déterminés*[320]*, l'enjeu de la bataille. […] Les luttes politiques se déroulent ainsi suivant un rythme régulier.* »[321]

---

[313] Souligné par nous.
[314] **ARISTOTE** : *Les politiques*, Livre IV, Chapitre XV Editions GF Flammarion 2ème éd. 1993 Page 327.
[315] Souligné par nous.
[316] **Jean-Jacques ROUSSEAU** : *Du contrat social* Livre III Chapitre XIII Ed. GF Flammarion 2001 Page 130.
[317] Souligné par nous.
[318] **Maurice HAURIOU** : *Précis de droit constitutionnel* Sirey 2ème éd. 1929 Page 186.
[319] Souligné par nous.
[320] Souligné par nous.
[321] **Maurice DUVERGER** : *Introduction à la politique* Gallimard, collection Idées 1964 Page 256.

704 – Il existe donc un continuum de pensée entre ARISTOTE, Jean-Jacques ROUSSEAU, Maurice HAURIOU et Maurice DUVERGER sur la nécessaire limite des mandats politiques et, par conséquent, sur l'importance de fixer la durée de ceux-ci.

705 - « *Fixe et périodique que rien ne puisse abolir ni proroger.* » La formule de Jean-Jacques ROUSSEAU ajoute au caractère nécessairement périodique des élections, dont on a déjà beaucoup parlé, leur caractère de fixité dans le calendrier politique. Cette fixité emporte le caractère prévisible de leur date. L'auteur ajoute encore, comme pour insister sur l'importance de cette considération, l'impossibilité de la suppression de ces élections ou de la prolongation de la validité d'un mandat au-delà du terme initialement prévu. Il est généralement entendu, dans l'abstrait, que la périodicité des élections suppose l'établissement d'un calendrier prévisionnel dans lequel le terme de chaque mandat est, en quelque sorte, sanctionné par l'organisation des opérations électorales nécessaires au renouvellement du mandat concerné.

706 – Si, dans les faits, ce calendrier est généralement respecté, en France, les occasions ont été nombreuses dans lesquelles le calendrier prévisionnel a dû subir des modifications. Le motif allégué par le législateur concerne souvent l'encombrement du calendrier électoral ou la nécessité de regrouper plusieurs élections en une seule date ou encore la nécessité de mettre en œuvre un calendrier en conformité avec l'esprit des institutions. Ainsi, les lois n° 66-947 du 21 décembre 1966, n° 72-1070 du 4 décembre 1972, n° 82- 26 du 8 janvier 1988 ont eu pour objet de reporter les élections cantonales, la loi n° 90-1103 du 11 décembre 1990 a organisé la simultanéité des élections cantonales et des élections régionales, mouvement remis en cause par la loi n° 94-44 du 18 janvier 1994 qui a rétabli le renouvellement triennal des conseils généraux. Est ensuite venue la loi n° 94-590 du 15 juillet 1994 qui a reporté les élections municipales prévues en 1995. Une loi n° 96-89 du 6 février 1996 a reporté les élections des membres de l'assemblée territoriale de Polynésie française, la loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 a organisé la succession calendaire de l'élection présidentielle et des élections législatives, la loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 a prorogé d'un an les mandats des conseils municipaux, des conseillers généraux et des sénateurs renouvelables en 2007. La loi n° 2010-145 du 16 février 2010 organise la concomitance des élections locales en 2014 que la loi organique n° 2013-402 du 17 mai 2013 et la loi n° 403-2013 à la même date remettent en question en reportant les élections cantonales et régionales en 2015.

707 – On trouve là une conséquence du fait que, à l'exception du mandat présidentiel, la durée des mandats politiques français n'est pas prévue dans le texte constitutionnel. Cependant, le Conseil constitutionnel, systématiquement saisi en de telles occurrences, n'a jamais, jusqu'à présent, sanctionné d'inconstitutionnalité les lois votées par le Parlement. À chaque fois, le juge constitutionnel exerce un contrôle à minima en constatant que, par rapport à l'objectif de la réforme votée, le juge ne commet pas une erreur manifeste d'appréciation. Compte tenu du nombre de fois, maintenant important, où le législateur a porté atteinte au calendrier électoral prévisionnel, pour effectuer des réformes circonstancielles, parfois contradictoires les unes avec les autres, le Haut Conseil pourrait s'armer d'une doctrine qui permettrait de mettre un terme à des pratiques législatives portant atteinte au principe de la Souveraineté du Peuple. Une telle doctrine est d'autant plus indispensable que le nombre de mandats politiques amène à penser que les encombrements du calendrier électoral, auxquels le législateur tente de répondre au coup par coup, se reproduiront d'une façon mécanique dans les décennies à venir. C'est, d'ailleurs, à ce problème auquel le Professeur Didier MAUS faisait allusion lors d'une audition organisée par une commission sénatoriale rapportée par Christian BONNET, rapporteur législatif[322] : « *Il [Didier MAUS] a ajouté qu'il était nécessaire de songer à la remise en ordre globale du calendrier. Il a fait remarquer que, depuis 1958, le calendrier électoral s'était enrichi de trois nouvelles consultations : l'élection présidentielle, les élections européennes et les élections régionales*. » On peut alimenter la réflexion en constatant que, en appliquant la législation relative à la durée des différents mandats politiques telle qu'elle est arrêtée au 31 décembre 2013, les prochaines années encombrées seront 2027 qui devrait abriter les élections départementales, régionales, législatives et présidentielles alors que 2032 connaitrait les élections municipales, législatives, présidentielles et sénatoriales. Ainsi, la durée des mandats politiques est aussi déterminante par rapport à la gestion du calendrier électoral dans lequel les différents mandats interagissent.

[322] Rapport n° 186 (2000-2001) de M. Christian BONNET, sénateur, sur la proposition de loi organique relative à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale. Voir en annexe, les travaux de la commission des lois en date du 9 janvier 2000.

708 **–** D'un point de vue comparatiste, une modification des pratiques françaises est d'autant plus souhaitable qu'il ne semble pas que de tels usages aient pu avoir lieu dans les autres démocraties occidentales. En Italie, l'impossibilité de modifier le calendrier électoral est actée dans la Constitution. L'article 60 de la Constitution du 22 décembre 1947 modifiée dispose : « *La Chambre des députés et le Sénat de la République sont élus pour cinq ans.*

La durée des pouvoirs de chaque Chambre ne peut être prorogée que par une loi et seulement en cas de guerre. » [modifié par la loi de révision n° 2 du 9 février 1963]

709 **–** Cette rédaction de la Constitution italienne est à rapprocher de la pratique anglaise qui a, durant les deux conflits mondiaux suspendu l'application des règles électorales et prorogé les mandats qui étaient en cours d'exécution avant la survenance des conflits.

710 **–** Mais si, à travers les millénaires, les penseurs et les auteurs constatent unanimement que la Démocratie commande que les fonctions politiques soient obligatoirement enfermées dans des limites de temps prédéterminées, ils ne fixent jamais la règle intangible et générale qui, appliquées à l'ensemble des situations, réglera définitivement le problème de la durée effective des mandats. Le principe est établi, le quantum reste indéterminé. Si tel est le cas, c'est, bien évidemment, parce que les équilibres démocratiques peuvent trouver à s'établir à différents niveaux en fonction de la qualité de chacun des régimes politiques concernés. C'est aussi parce que les exigences de la vie civique peuvent commander que, selon les temps, les cycles dont parle Maurice DUVERGER puissent être plus ou moins courts en fonction de l'équilibre sociétal général. La bonne solution peut également dépendre du degré de dispersion du pouvoir politique. Décentralisation et fédéralisme peuvent aider à ce que le renouvellement des instances politiques à chacun des niveaux de responsabilité, exercé selon un cycle relativement long, permette l'organisation d'un calendrier politique impliquant une expression populaire selon des périodes globalement courtes.

711 **–** Cela étant, si aucune règle générale n'existe *in abstracto*, il n'en reste pas moins que la durée des mandats politiques ne peut pas être uniquement considérée comme une variable aléatoire et circonstancielle.

712 – Dans un premier mouvement, en fonction de la philosophie dont se prévaudra le régime, chacun des mandats politiques qui y sera institué sera impacté dans sa durée comme dans ses autres dimensions, qu'il s'agisse des pouvoirs attribués, des contrôles qu'il aura à subir, de l'influence que ce mandat y exercera….

713 – Dans un deuxième temps, chacun des mandats politiques d'un régime donné sera exercé tout au long de la vie du régime et sa plus ou moins longue durée participera à son évolution spontanée. Un régime politique n'est pas seulement tel que sa constitution initiale le décrit, il évolue au fil du temps, des circonstances et des tempéraments des personnalités politiques qui y incarnent les différentes fonctions. Dans cette logique, la durée de chacun des mandats politiques participera à façonner l'évolution du régime politique.

A- La durée des mandats politiques est une conséquence de la philosophie qui sous-tend le régime politique.

714 **-** Chaque type de régime politique, parce qu'il confère à chacun des mandats qui y inscrit son existence des pouvoirs particuliers, des influences et des contraintes spécifiques, implique des durées plus ou moins longues pour les mandats politiques.

a) Les régimes présidentiels.

715 – Les régimes présidentiels invitent à n'accorder que des pouvoirs particulièrement limités dans le temps. Il en est ainsi de la Constitution des États-Unis d'Amérique du 21 juin 1788 ou de la Constitution française de la IIème République du 4 novembre 1848. On pourrait également parler de la Constitution chilienne actuelle.

716 – *Le Fédéraliste*[323] donne les explications nécessaires à la compréhension des équilibres institutionnels prévus par la future Constitution fédérale des États-Unis d'Amérique. Cet ouvrage, qui est tout à la fois un livre de doctrine exposant ce qui constitue le génie particulier du constitutionalisme américain et un document circonstanciel prenant place dans les luttes politiques qui ont précédé l'adoption de la Constitution fédérale des États-Unis, explique les équilibres des institutions proposées au vote de chacun des États qui formeront la Fédération ; et la durée de chacun des mandats fait partie de ces équilibres.

717 – En ce qui concerne le pouvoir législatif, les auteurs défendent la nécessité de diviser ce pouvoir en deux Assemblées, la Chambre des Représentants et le Sénat.

[323] **Alexander HAMILTON, John JAY, James MADISON** : *Le Fédéraliste*. Il s'agit d'un ensemble d'articles de presse publiés à partir de 1787 qui avait pour objectif de persuader les électeurs de l'État de New-York de voter pour l'adoption de la constitution fédérale. Les articles ont été publiés sous le pseudonyme de PUBLIUS. On se réfère à la dernière édition de l'ouvrage aux Editions Classiques Garnier 2012, Introduction, traduction et notes d'**Anne AMIEL**.

718 **–** En ce qui concerne la première Assemblée, les auteurs expliquent que les mandats doivent être de courte durée de façon à assurer « *proximité et sympathie* » entre les électeurs et les élus. MADISON tient pour une maxime incontournable que la fréquence des élections est la pierre angulaire des gouvernements libres[324]. Il insiste également sur le fait que les mandats et leur durée doivent être fixés par la Constitution et non point dépendre des représentants[325]. Après avoir constaté que les mandats de un an conviennent aux législatures des parties à la future fédération, l'auteur constate que, compte tenu de la plus grande complexité des affaires qui seront traitées au niveau fédéral, un mandat de deux ans semble adéquat[326] afin que les élus disposent d'une connaissance suffisante des affaires.

719 **–** En ce qui concerne le Sénat, deuxième Chambre législative nécessaire pour faire pièce à l'inconstance éventuelle des Représentants, il est destiné à donner de la stabilité au Gouvernement, ce dernier terme étant ici pris dans son sens le plus large[327]. De fait, le plan de convention prévoit, pour les Sénateurs, un mandat de six ans renouvelable par tiers tous les deux ans[328].

720 **–** Ainsi, pour un même pouvoir législatif, on combine un mandat court destiné à assurer la proximité entre la base populaire et les élus et un mandat long, à renouvellement partiel pour introduire un élément de stabilité.

721 **–** Le pouvoir exécutif est traité en dernier. Après avoir posé que l'autorité exécutive doit être investie dans un seul magistrat, *le Fédéraliste* explique : « *Ce magistrat doit être élu pour quatre ans, et est rééligible aussi souvent que le Peuple des États-Unis le pensera digne de sa confiance.* »[329] La durée de ce mandat est justifiée par un double objectif exposé par HAMILTON. Il est tout d'abord nécessaire que le titulaire de ce mandat puisse jouir de la fermeté de sa position dans l'exercice de ses prérogatives constitutionnelles, ceci au dedans comme au dehors. Ensuite, dans un second temps, une durée de quatre ans permettra à l'administration fédérale, qui ne dépend que de ce seul magistrat, de bénéficier également de la stabilité nécessaire à l'accomplissement de sa tâche[330] . « *Plus longue sera la*

---

324 *Le Fédéraliste* n° 53 (MADISON) 9 février 1788, page 417 de l'édition précitée.
325 Idem page 417-418.
326 Idem page 419.
327 *Le Fédéraliste* n° 62 (HAMILTON) 27 février 1788, pages 466 et suivantes.
328 *Le Fédéraliste* ne contient pas de formulation expliquant que la Chambre basse représente le Peuple alors que le Sénat serait destiné à représenter les Etats membres de la Fédération comme on a l'habitude de présenter les équilibres institutionnels des Etats fédéraux à l'époque immédiatement contemporaine. Cette constatation est d'autant plus curieuse que cette logique était plus légitime à l'époque où la Fédération était encore discutée qu'au 20ième ou 21ième siècle.
329 *Le Fédéraliste* n° 69 (HAMILTON) 14 mars 1788, page 511.
330 *Le Fédéraliste* n° 71 (HAMILTON) 18 mars 1788, page 526.

durée de la charge, plus grande sera la probabilité d'obtenir un avantage si important. »[331] Ce long mandat au regard des expériences antiques ou de ce qui est pratiqué dans les constitutions des États membres de la Confédération d'alors, ne doit cependant pas inquiéter outre mesure les observateurs : « *Si, d'un côté, la durée de quatre ans contribuera à la fermeté de l'exécutif à un degré suffisant pour qu'elle soit un ingrédient très précieux de la composition du gouvernement, de l'autre, elle n'est pas suffisante pour justifier une quelconque alarme pour les libertés publiques.* »[332] Dans le numéro suivant du *Fédéraliste*[333], HAMILTON expose ce pourquoi la durée du mandat présidentiel est importante par rapport à la stabilité de l'administration fédérale. Cette administration, qui dépend toute entière du Président, et qui exerce ses compétences dans les domaines essentiels de la vie politique fédérale, économiques financiers, monétaires, diplomatiques, militaires, commerciaux, ne peut être soumise à des aléas politiques aussi rapprochés qu'elle en deviendrait inapte à remplir ses importantes fonctions. « *Cette vue du sujet nous suggère immédiatement l'étroite connexion entre la durée du mandat du magistrat exécutif et la stabilité du système d'administration.* »[334], semble conclure HAMILTON.

722 – Ainsi, *PUBLIUS* justifie la durée de chacun des mandats par la volonté de garantir l'efficience optimale de l'institution qu'elle concerne directement tout en garantissant l'entière sauvegarde des libertés publiques. Il n'y a pas dans *le Fédéraliste* de considérations qui traitent de l'influence de la durée de tel mandat sur le fonctionnement d'une autre institution. Bien au contraire, les différentes institutions sont tenues pour essentiellement séparées.

723 **–** Il n'est pas d'autre régime présidentiel historique que celui de la IIème République française et Alexis DE TOCQUEVILLE[335] fait justement le lien entre les deux rives de l'Atlantique dans l'essai d'acclimater de ce côté-ci le régime inventé autant que découvert de ce côté-là.

---

331 Idem.
332 Idem page 530.
333 *Le Fédéraliste* n° 72 (HAMILTON) 19 mars 1788, page 531 et suivantes
334 Idem.
335 **Alexis DE TOCQUEVILLE** : *De la démocratie en Amérique*. 13ème édition. Ed. Pagnerre. Paris. 1850. Consultable sur Gallica.bnf.fr.

724 – Mais, sans trop dévaloriser l'influence du sociologue et historien français, la Constitution de la IIème République ressemble finalement assez peu à sa devancière d'outre atlantique, notamment en ce qui concerne les mandats politiques et leurs durées. Pour ce qui concerne cette problématique, le texte constitutionnel du 4 novembre 1848 se résume à quelques phrases sibyllines des articles 31, 33 et 45 :

« *L'Assemblée Nationale est élue pour trois ans, et se renouvelle intégralement. […]* »

« *Les représentants sont toujours rééligibles.* »

« *Le Président de la République est élu pour quatre ans, et n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre années. […].* »

725 – Si, prenant exemple sur la Constitution américaine, Alexis DE TOCQUEVILLE proposa, notamment lors des débats de la commission constitutionnelle, de faire œuvre de décentralisation et d'adopter un Parlement bicaméral, il ne fut suivi ni sur l'un ni sur l'autre de ces sujets importants pour l'équilibre des institutions d'outre-Atlantique mais si peu adaptés aux conceptions majoritaires en France où tout ce qui pouvait rappeler, de près ou de loin, l'Ancien Régime devait, ipso facto, être banni. Constatant que ces deux institutions destinées à faire contrepoids à la présidence de la République, dont le titulaire devait être élu au suffrage universel direct, ne seront pas adoptées, Alexis DE TOCQUEVILLE se résolut à militer pour l'affaiblissement des pouvoirs présidentiels, la non rééligibilité immédiate du titulaire de la mandature comptant parmi ces moyens[336].

726 – Par rapport à l'ensemble de l'histoire constitutionnelle française, les mandats accordés par la Constitution de 1848 sont plutôt courts même si, au regard des institutions qui avaient précédé la IIème République, le mouvement vers l'augmentation des durées est en marche. Les dispositions constitutionnelles rappelées ci-dessus ne dessinent pas une suprématie indiscutable d'une composante du régime présidentiel sur l'autre. Certes, le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour une durée plus longue que l'Assemblée Nationale mais les mandats des parlementaires sont indéfiniment renouvelables alors que le Président sortant n'est pas rééligible. À ceci s'ajoute la succession des échéances dans le calendrier électoral qui donnera un surplus de légitimité tantôt à l'un, tantôt à l'autre.

[336] **Lucien JAUME** : *Tocqueville et le problème du pouvoir exécutif en 1848.* Revue française de science politique. 41ème année. n° 6, 1991. Pages 739 à 755.

727 **–** Dans son souhait de réduire l'aura de la fonction présidentielle, Alexis DE TOCQUEVILLE a très largement sous-évalué l'importance et l'immédiateté du danger que constituait l'impossibilité du renouvellement du mandat présidentiel alors même que la solution qu'il prônait allait à l'encontre de l'exemple américain[337] et que, surtout, il en avait pressenti le danger : « *Il est vrai que si le Président n'est pas rééligible, on peut jeter un énorme mécontentement dans l'esprit d'un homme éminent qui ne peut prolonger son pouvoir et accomplir les grands desseins qu'il médite, on ne lui laisse que l'ambition du désespoir et on lui inspire l'idée de briser la Constitution. C'est un mal, mais j'aime mieux voir la Constitution exposée à un danger accidentel et passager, que de voir la société habituellement soumise à l'influence corruptrice d'un président qui emploie la force dont il dispose à prolonger son pouvoir.* »[338]

728 **–** Le deuxième grief qui peut être porté à l'organisation adoptée en ce qui concerne la durée des mandats politiques de la IIème République réside dans le fait que, contrairement à ce qui existe aux États-Unis, les mandats parlementaires et présidentiels ne forment pas une suite instituant un cycle politique dans la vie institutionnelle. Or, si, dans un régime présidentiel, les institutions parlementaire et présidentielle sont constitutionnellement[339] indépendantes l'une de l'autre, elles ne peuvent l'être politiquement[340]. Là réside une différence entre la Constitution américaine qui connaît le succès depuis plus de deux siècles et la Constitution de la IIème République française rapidement réduite à l'échec.

b) Les régimes parlementaires.

729 **–** Il est généralement d'usage d'opposer les régimes parlementaires aux régimes présidentiels. Issus de l'expérience historique consignée dans l'évolution multiséculaire du régime politique d'Angleterre, le régime parlementaire a, ensuite, essaimé en Europe et dans les anciennes colonies britanniques pour être appliqué, enfin, dans la majeure partie des régimes politiques de facture libérale. Schématiquement, ces régimes se caractérisent par la compétition politique de partis politiques. Le Parlement est alors le lieu où se cristallisent les équilibres politiques qui s'expriment lors des joutes électorales. Il est également le lieu où s'affrontent la majorité et son opposition, la première soutenant le

---

337 On rappelle que le président américain était, à l'origine, rééligible, qu'une coutume s'était instituée à l'exemple de George WASHINGTON. Cette coutume fut brisée par Franklin Delano ROOSEVELT et le 22ième amendement fut alors adopté, en 1951, qui limite le nombre de mandats consécutifs à deux.

338 **Alexis DE TOCQUEVILLE** : *De la démocratie en Amérique*. 13ème édition. Ed. Pagnerre. Paris. 1850. Consultable sur Gallica.bnf.fr

339 Souligné par nous.

340 Souligné par nous.

Gouvernement qui en est issu. Dans cette catégorie de régimes politiques, les partis politiques prennent une importance considérable car ils médiatisent[341] les expressions politiques populaires et font, finalement, du seul Parlement, voire même de la seule Chambre Basse le lieu de la compétition politique régulière en dehors des périodes électorales, ces dernières étant les seuls espaces-temps pendant lesquels le Peuple recouvre l'exercice de la Souveraineté qui, d'ordinaire, lui échappe totalement.

730 **–** Dans ce contexte, la durée des mandats politiques ne se négocie pas d'une manière comparable à celle que l'on a pu observer à la lecture du *Fédéraliste* pour ce qui concerne les régimes présidentiels. Acteurs directs de la fixation de la durée des mandats politiques, les Parlements vont conférer plus d'importance au fait de donner le temps nécessaire à la majorité pour développer son programme par rapport à la nécessité de retourner devant le Peuple à des intervalles rapprochés. On connaît ce phénomène au Royaume-Uni où la Chambre des Communes, n'étant pas soumise au contrôle constitutionnel, exerce sa Souveraineté sans risque d'être sanctionnée[342]. Fixée enfin à cinq ans par l'effet du *Parliament Act* de 1911, la durée effective d'une législature était souvent, dans les faits, ramenée à une durée moindre par l'effet de la forte emprise du Premier Ministre sur le fonctionnement de l'ensemble des institutions parlementaires britanniques. Cela étant, il convient également de regarder la réforme du *Fixed Term Mandate* comme un élément permettant d'augmenter la durée réelle des législatures à venir dans la mesure où le chef du Gouvernement a perdu, à cette occasion, la faculté de fixer la date des élections selon son propre arbitre, dans la limite de la durée maximale de cinq ans[343]. Ce n'est donc plus la majorité parlementaire, et son chef, qui sont maîtres de la durée effective de la durée du mandat à la Chambre Basse, mais la Chambre des Communes dans son ensemble.

731 **–** Cette propension du Parlement à fixer la durée des mandats politiques en fonction de ses propres intérêts a également été développée en France, au début de la République parlementaire. Ainsi, la loi du 31 août 1871, dite Constitution RIVET, affirmait la Souveraineté de l'Assemblée Nationale : « *L'Assemblée Nationale ; - Considérant qu'elle est en droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la Souveraineté dont elle est investie…* ». Sous la IIIème République, et bien que les Lois constitutionnelles de 1875

---

[341] **Maurice DUVERGER**: *La démocratie sans le Peuple.* Paris. Seuil. Collection L'histoire immédiate. 1967.

[342] Voir à ce sujet **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** : *Droit constitutionnel* Thémis droit 4e Ed. 2009 et notamment les développements consacrés à La souveraineté du parlement page 39, dans le chapitre premier : Le Royaume-Uni : De la souveraineté du parlement au gouvernement de cabinet.

[343] Lire, à ce propos, **Armel LE DIVELEC**: *British constitutional culture at a crossroad: The Fixed Term Parliamentary Act 2011 and the beginning of a rationalism of the parliamentary system in the United Kingdom.* www. Juspoliticum.com/ un-tournant-de-la-culture.html. Lu en ligne le 11 décembre 2013.

définissent une constitution souple en ce sens que le formalisme à appliquer pour réviser la Constitution n'est pas plus contraignant que celui applicable à l'adoption d'une loi ordinaire[344], il est nécessaire de rappeler que la durée du mandat de député à la Chambre n'est pas fixée par les textes constitutionnels mais renvoyée à la loi ordinaire, ceci contrairement à la durée des mandats de Président de la République ou de membres du Sénat. La IVème République a permis l'augmentation de la durée du mandat de députés de quatre à cinq ans, ceci sans que le Peuple ait été expressément consulté sur ce point précis. En effet, si le projet de Constitution d'avril 1946, rejeté par le Peuple lors du référendum du 5 mai 1946, prévoyait bien la durée du mandat des députés, la Constitution du 27 octobre 1946 renvoie cette précision à la loi ordinaire : « *La durée des pouvoirs de chaque assemblée, son mode d'élection, les conditions d'éligibilité, le régime d'inéligibilités et d'incompatibilités sont déterminés par la loi.* »[345] Ces dispositions constitutionnelles sont à rapprocher de celles de l'article 3 de la même Constitution : « *La Souveraineté appartient au Peuple français. […]. Le Peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum. En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée Nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret.* » Du rapprochement de ces deux dispositions, on peut conclure que les rédacteurs de la Constitution ont sciemment voulu écarter le Peuple de la fixation de la durée des principaux mandats électifs, ce qui constitue une injure au principe de la Souveraineté du Peuple.

732 – Au final, on constate donc que, en France, les parlementaires ont réussi, entre 1875 et 1946, à augmenter le mandat législatif d'un an tout en écartant le Peuple de cette décision des plus importantes quant à l'exercice et à la délégation de la Souveraineté. Ce mouvement allant dans le sens d'une augmentation de la durée des mandats politiques confirme ce que l'on avait constaté précédemment en ce qui concerne l'augmentation de la durée du mandat municipal[346].

733 – L'étude des situations britannique et française donne à voir des caractéristiques qui doivent beaucoup aux circonstances nationales et à l'évolution historique de ces régimes politiques. Elle emporte des conclusions qui ne sont pas forcément généralisables à l'ensemble des régimes politiques qui se construisent par rapport au modèle parlementaire. Cependant, l'observation des régimes politiques d'Europe occidentale

---

[344] **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Précis Dalloz. 6ème édition. 1975. Page 232.
[345] Article 6 de la Constitution du 27 octobre 1946.
[346] Lire dans la première partie, chapitre II, section I, I, A, a), L'augmentation de la durée des mandats politiques locaux, paragraphe 544, page 1154 et notes en bas de page.

montre, et l'étude des services du Sénat[347] confirme une constante : dans les régimes politiques parlementaires européens, les mandats des parlementaires sont tous de quatre ou cinq ans, soit le double au moins d'un mandat à la Chambre des Représentants aux États-Unis d'Amérique. La différence entre régime présidentiel et régime parlementaire dépasse donc très largement la spécificité des mécanismes institutionnels propres à ces deux catégories de régimes politiques, elle induit des rapports différents entre gouvernants et gouvernés, un appel à la participation populaire plus intense dans les régimes présidentiels et, à l'opposé, une sorte d'autonomisation de la sphère politique dans les régimes parlementaires.

c) Les régimes semi-présidentiels, présidentialistes et autoritaires.

734 – À l'inverse des régimes présidentiels, certains régimes républicains ont parfois souhaité incarner l'idée de continuité politique de l'État dans la personne de son Chef, Président de la République, garant du fait que l'État inscrive sa propre existence dans un temps long, dépassant la simple existence des majorités politiques successives. Le septennat français de la Vème République est, bien évidemment, le modèle de cette démarche. Cette dernière s'inscrit dans l'article 5 de la Constitution « [Le Président de la République] *assure, par son arbitrage, […] la continuité de l'Etat.* […]» L'autorité de cette disposition se mesure au fait qu'elle n'a subi aucune modification tout au long du processus de rédaction de la Constitution. Elle figurait dans l'avant-projet de Constitution proposé par le Gouvernement et n'a pas été modifiée par le Comité consultatif constitutionnel[348]. Gérard CONAC notait le caractère particulier de cet article 5 : « *On remarquera enfin que l'article 5 a, dans la Constitution, une valeur symbolique. Il porte la marque du fondateur de la Vème République. C'est l'article le plus gaullien de la Constitution.* »[349] L'occasion est donnée, à nouveau, de remarquer que tous les septennats français ne se valent pas. Celui de la Constitution de 1958 n'est, en aucune façon, le continuateur d'une tradition qui remonterait au début de la république parlementaire, en 1873-1875. Ainsi, si la loi du 25 février 1875 confère des compétences au Président de la République, elle ne lui reconnaît pas de mission faisant de lui le gardien du régime ou le garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Les septennats de 1946 se situent dans la lignée de celui de 1875 avec la circonstance supplémentaire que, depuis 1875, la fonction de chef de gouvernement est apparue. Ainsi, le projet de Constitution d'avril 1946, qui consacre son titre VI, seulement, au Président de la

[347] *La durée des mandats électifs*. Les documents de travail du Sénat, série Législation comparée. N° LC 76. Septembre 2000. Déjà cité.
[348] **Maurice DUVERGER** : *Constitutions et documents politiques*. PUF 7ème éd. 1974.
[349] **François LUCHAIRE et Gérard CONAC** : *La constitution de la république française* Ed Économica 1980.

République ne lui confère pas de missions essentielles. Il en est de même pour la Constitution du 27 octobre 1946.

735 – En Allemagne, **la République de Weimar** succède à l'Empire de GUILLAUME II. Un mandat long de sept ans est également attribué au Président de la nouvelle République. Bien que la mission consistant à assurer la continuité de l'État ne soit pas inscrite dans le texte constitutionnel du 11 août 1919, il semble bien que la longueur du mandat présidentiel s'explique essentiellement par la nécessité d'assurer l'image de la continuité de l'État, pour un régime républicain succédant à un Empire, surtout après la débâcle militaire et politique du régime impérial en 1918, immédiatement suivie de menées révolutionnaires exprimant le rejet de toute forme étatiste classique. Rangé parmi les régimes semi-présidentiels par Maurice DUVERGER, la Constitution de Weimar prévoit des mécanismes parlementaires classiques, responsabilité du gouvernement devant le parlement et droit de dissolution.

736 – **La Constitution irlandaise** du 1er juillet 1937 prévoit également, dans son article 12, le septennat du Président de la République. Le mandat n'est renouvelable qu'une seule fois. Cette durée perdure depuis 1937 malgré le fait que la Constitution ait subi 31 modifications depuis sa promulgation. Aucune disposition constitutionnelle ne confère au président une mission particulière en ce qui concerne la pérennité de l'Etat et la préservation de son intégrité. La situation de l'Irlande est donc comparable à celle de la République de Weimar. Sorti de l'ensemble britannique, la nouvelle République irlandaise trouve dans le mandat présidentiel long de sept ans une sorte de succédané à la couronne royale.

737 – **Les multiples expériences africaines** forment également un terrain d'observation intéressant. La France, ancienne puissance coloniale jusqu'au début des années 1960, également période de l'avènement du gaullisme constitutionnel, y a laissé sa trace à la fois dans la conception de la tâche du Président de la République et dans la longueur du mandat de celui-ci. Cependant, et étrangement, les missions du Président de la République qui sont quasiment toujours comparables à celles du Président français de la Vème République ne s'accompagnent pas du septennat avec la même régularité.

738 **-** Parmi les exemples de régimes qui allient missions supérieures et septennat, il convient de citer **le Cameroun** qui, dans sa Constitution de 2 juin 1972, institue un septennat qui a traversé les décennies et les révisions constitutionnelles importantes. L'article 5 de la Constitution édicte des missions comparables à celles figurant dans la Constitution française du 4 octobre 1958 :

> *«1. Le président de la République est le chef de l'État.*
> *2. Élu de la Nation tout entière, il incarne l'unité nationale.*
> *Il définit la politique de la nation.*
> *Il veille au respect de la Constitution.*
> *Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.*
> *Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, de la permanence et de la continuité de l'État, du respect des traités et accords internationaux.*»

739 **– L'histoire constitutionnelle sénégalaise** est également intéressante. La Constitution du 7 mars 1963 dans sa version de 1998 prévoit le septennat présidentiel renouvelable une fois. Ce long mandat est accompagné de missions essentielles à la pérennité de l'État. Ainsi, les articles 36 et 39 de la Constitution stipulent-ils : « *Le Président de la République est le gardien de la Constitution. Il détermine la politique de la Nation, que le Gouvernement applique sous la direction du Premier ministre.* » « *Le président de la République est le garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Il est responsable de la défense nationale. Il préside le Conseil supérieur de la défense nationale. Il est le chef des armées ; il nomme à tous les emplois militaires et dispose de la force armée.* » La Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 prévoyait, à l'origine un quinquennat présidentiel. Y a été substitué le septennat renouvelable une fois lors de la révision de 2008. L'article 42, inchangé, décrit des missions éminentes pour le titulaire de la charge présidentielle. *« Le président de la République est le gardien de la Constitution. Il est le premier protecteur des Arts et des Lettres du Sénégal. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant du fonctionnement régulier des institutions, de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Il détermine la politique de la Nation. Il préside le Conseil des ministres.* » On constate, par cet exemple, que le septennat n'est pas une survivance mais que, au contraire, il peut inscrire son existence dans une compréhension renouvelée des équilibres institutionnels.

740 **–** Le même phénomène est observable **au Gabon**. Dans sa Constitution du 26 mars 1991, un quinquennat présidentiel renouvelable une fois est prévu. Le texte amendé par une loi constitutionnelle du 22 avril 1997 établit le septennat renouvelable une fois. Puis, en 2003, le titulaire du septennat est indéfiniment rééligible. La succession des dispositions temporelles n'a cependant pas entrainé une modification des missions présidentielles décrites à l'article 9 : « *Le président de la République est le chef de l'État ; il veille au respect de la Constitution ; il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords et des traités. Il détermine, en concertation avec le Gouvernement, la politique de la nation. Il est le détenteur suprême du pouvoir exécutif qu'il partage avec le Premier ministre.* »

741 **– Le Congo** est également doté d'une Constitution alliant septennat présidentiel et missions importantes. La Constitution du 20 janvier 2002 est construite selon le modèle français de la Vème République à ceci près que le Président cumule ses fonctions avec celles de Chef du gouvernement. L'article 56 de la Constitution dispose : *« Le président de la République est le chef de l'État. Il incarne l'unité nationale. Il veille au respect de la Constitution et au fonctionnement régulier des institutions publiques. Il protège les arts et les lettres.*

Le Président de la République est le chef de l'exécutif. Il est le chef du Gouvernement. Il détermine et conduit la politique de la Nation. Il dispose du pouvoir réglementaire et assure l'exécution des lois.

Le président de la République est garant de la continuité de l'État, de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités et des accords internationaux. »

742 - Toutes les constitutions des États issus plus ou moins directement du modèle français ne sont cependant pas bâties de manière identique. De nombreux États allient, en effet, un quinquennat avec d'importantes missions présidentielles relatives à la continuité de l'État, au respect des équilibres institutionnels ou au fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Il en est ainsi, par exemple, de la République Centrafricaine, de la Côte d'Ivoire, du Togo, du Tchad ou du Niger. Cependant, même dans ce cas, la continuité est souvent assurée par le fait que le quinquennat est, ou mieux, redevient rééligible sans limitation. Il en est ainsi du Tchad, du Togo ou du Niger, avec, pour ce dernier cas, des hésitations dues au caractère éphémère des régimes se succédant les uns aux autres.

743 **– Les régimes autoritaires** conduisent à l'allongement de la durée des mandats politiques.

744 **–** Ainsi, **la Constitution de le Fédération de Russie** du 12 décembre 1993 prévoit un Président de la Fédération élu pour un mandat de quatre ans renouvelable une fois. Le pouvoir législatif est assuré par l'Assemblée fédérale composée de deux Chambres dont la Douma, Chambre Basse, également élue pour quatre ans. Ces dispositions vont être remises en cause et donner lieu à une Loi constitutionnelle du 30 décembre 2008 qui va procéder à une augmentation de la durée des deux mandats présidentiel et législatif. Cette augmentation s'effectuera cependant de manière différenciée puisque le mandat présidentiel sera porté à six ans et celui de la Chambre basse à cinq.

745 **–** Ainsi, le régime postsoviétique qui aurait pu, à son origine, être comparé au système américain en ce qui concerne la durée de ses principaux mandats politiques, a finalement tourné le dos à un tel rapprochement en procédant à un allongement de moitié de la durée du mandat présidentiel. Face à ce changement, le mouvement qui porte la durée du mandat à la Douma de quatre à cinq ans prend des allures d'anecdote secondaire. C'est, en effet, la longueur du mandat présidentiel qui détermine la véritable nature du régime politique russe qui oscille entre présidentialisme sévère et autoritarisme assumé. Mais il convient de ne pas être trop angélique dans le jugement que l'on peut porter sur ces nouvelles dispositions. Si, en effet, l'allongement important de la durée du mandat présidentiel reflète le goût pour un pouvoir fort de son titulaire actuel et grand ordonnateur de la réforme de 2008, Vladimir POUTINE, il est également exact que les défis politiques à relever par le pouvoir russe commandent la nomination de titulaires armés de la durée. Un mandat présidentiel de quatre ans n'était peut-être pas adapté à la situation russe de la fin du XXème siècle et du début du siècle suivant.

746 **–** Les régimes alliés de la Fédération de Russie après la disparition de l'Union soviétique ne sont pas allés aussi loin dans le raffermissement du pouvoir politique central. Ainsi, **la Biélorussie**, dans sa Constitution adoptée par le référendum du 24 novembre 1996, s'est dotée d'un président élu pour cinq ans rééligible sans limitation depuis 2004 alors que précédemment, le renouvellement n'était possible qu'une seule fois**. La Constitution géorgienne** du 24 août 1995, dans sa version de 2013, établit un Président élu pour cinq ans pouvant exercer deux mandats maximum. Il en est de même pour **l'Ukraine**. Pour ces trois États, le mandat parlementaire est de quatre ans seulement. Cependant, pour l'Ukraine, une révision constitutionnelle de 2004 a porté le mandat parlementaire à cinq ans. D'une manière générale toutefois, ces constitutions marquent la prééminence du pouvoir exécutif.

747 – À ce stade, et en mettant en comparaison l'expérience des États-Unis d'Amérique avec les régimes de tendance présidentialiste, on constate le souci de ces derniers de souligner l'importance reconnue à la sauvegarde de la continuité de la personne étatique alors que la philosophie américaine marque, au contraire, la volonté d'insister sur la proximité des élus avec le corps populaire, ce dernier étant perçu comme le détenteur de la Souveraineté sans que la médiation de la personne *État* soit perçue comme indispensable. Ces deux approches différentes emportent une conséquence quant à la durée des mandats politiques, sensiblement plus élevée de ce côté-ci de l'Atlantique.

d) Le régime directorial suisse.

748 – La Suisse, seul régime directorial, appliquant, de plus, la démocratie semi-directe, développe également des solutions originales en matière de durée des mandats politiques, solutions qui sont en étroit rapport avec la spécificité du régime politique.[350]

749 – La Constitution suisse du 29 mai 1874 organisait une collaboration des pouvoirs dans laquelle l'autorité politique était toujours confiée à des organes collégiaux. Ainsi, l'autorité suprême était exercée par l'Assemblée fédérale composée elle-même de deux conseils, le Conseil National, Chambre Basse, élu pour trois ans, et le Conseil des États, Chambre Haute. L'Assemblée fédérale désignait les membres du Conseil Fédéral, organe exécutif, composé de sept membres également désignés pour trois ans. Les présidences et vice-présidences de ces institutions étaient désignées pour un mandat d'un an non renouvelable. L'esprit de collaboration entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif était assuré par le fait que l'Assemblée Fédérale pouvait dicter sa volonté politique au Conseil Fédéral, sans pour autant disposer d'un pouvoir de mise en responsabilité susceptible de déboucher sur la démission forcée de l'organe exécutif comme dans un régime parlementaire. Le Conseil Fédéral en butte à la défiance du Parlement ne démissionnait pas mais il était contraint de changer de politique dans le sens qui lui était indiqué par le pouvoir législatif.

750 – La Constitution du 18 avril 1999 ne change pas fondamentalement les équilibres institutionnels à ceci près que les mandats accordés aux membres du Conseil National et au Conseil fédéral sont augmentés d'une année alors que les mandats de président et de vice-président restent d'une durée inchangée. Il en résulte un renforcement de la position de la Chambre basse vis-à-vis du pouvoir exécutif mais aussi par rapport au Peuple, ce qui n'est pas indifférent dans un régime politique qui pratique la démocratie semi-directe.

[350] On se reportera utilement à la revue *Pouvoirs* n° 43 de novembre 1987 consacrée à la Suisse.

751 **–** Au total, le système assure une stabilité des pouvoirs législatif et exécutif et l'impossibilité, pour une personnalité politique, de prendre un ascendant personnel sur le système politique dans son ensemble.

752 **–** La stabilité des pouvoirs est d'autant plus assurée que les membres du Conseil Fédéral sont, en principe, réélus à chaque échéance selon une formule qui assure la collaboration des principaux partis politiques à la conduite des affaires publiques ainsi que la représentation des différents cantons au sein du Conseil Fédéral. La Suisse ne connaît pas l'alternance démocratique et pratique la démocratie de « concordance »[351] La stabilité du régime politique est donc assurée, non pas par la suprématie d'une famille politique ou l'ascendant personnel d'un dirigeant, mais par la collaboration de l'ensemble des familles politiques à la conduite des affaires publiques. De plus, la pratique référendaire, plus dense que dans tout autre régime, met le Peuple suisse en position d'arbitre autant de fois qu'il est nécessaire. Ainsi, la grande précarité, par ailleurs très théorique, des autorités exécutives ne constitue pas un inconvénient pour la conduite des affaires même si la marche du régime conduit à un certain conservatisme.

753 **–** Les exemples, judicieusement choisis, ne suffisent évidemment pas à établir une vérité générale et, comme on a pu le voir, les contre-exemples sont nombreux dans chacune des catégories de régimes politiques qui viennent moduler la vérité à laquelle la démonstration tente d'aboutir. Il est évident que le concept de durée des mandats politiques ne décide pas de tout mais vient simplement s'ajouter aux autres critères, déjà connus, qui viennent définir le véritable caractère d'une catégorie politique et de chacun des régimes qui en fait partie, avec, pour chacun de ces derniers, ses caractéristiques propres et irréductibles à un modèle.

754 **–** Nonobstant le rappel à ces indispensables précautions, les caractères génériques des régimes politiques influent indubitablement sur la durée des mandats politiques dans chacune des constitutions.

B- La durée des mandats est un facteur d'évolution du régime politique.

755 **–** Si, comme nous venons de le voir, les caractères du régime politique étudié ont quelques conséquences sur la durée des mandats qui y sont inscrits, la relation inverse est également exacte. La durée des mandats des institutions publiques électives joue un rôle non négligeable dans les évolutions que connaissent les institutions politiques durant la vie du régime. Rien de ce qui constitue le caractère d'un régime ou d'une institution particulière

[351] **Jean et Jean-Eric GICQUEL** : *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Domat Montchrestien 23ème édition 2009. Page 315.

n'est fixé de manière définitive lors de l'adoption de la Constitution. Les caractères respectifs des personnalités qui incarneront chacune des institutions, les interrelations que ces personnalités entretiendront dessineront les contours particuliers du régime. La durée des mandats fait partie de ces éléments qui viendront modifier, au fil du temps, le régime politique.

a) Le mandat présidentiel américain de quatre ans et la présidentialisation.

756 - Le mandat présidentiel américain est long et court à la fois. Bien que court par comparaison avec les organes exécutifs d'autres régimes politiques, le mandat présidentiel américain détient un avantage certain par rapport à la Chambre des Représentants américains qui se renouvelle intégralement tous les deux ans. Replacer ce fait dans son contexte historique permet de mesurer l'évolution du régime politique dans son ensemble et le basculement des valeurs qui a eu lieu outre-Atlantique depuis la formation du régime à la fin du XVIIIème siècle.

757 - À cette époque, les habitants des anciennes colonies britanniques et les *Pères Fondateurs* du régime américain avaient en mémoire le caractère oppresseur du pouvoir central de la Couronne britannique et toutes leurs volontés étaient tendues vers la nécessité de ne concéder un pouvoir exécutif qu'à la condition qu'il soit limité au strict nécessaire, surtout en ce qui concerne le niveau fédéral. Cette limitation s'appliquant également à la durée, sont nés à la fois le mandat présidentiel de quatre ans, terme particulièrement court par rapport à ce qu'abhorraient les anciens colons, et le mandat de deux ans des Représentants qui devait obliger les élus à garder un contact très étroit avec leurs électeurs sous peine de ne pas voir leur mandat renouvelé. Ainsi, ce n'est pas seulement le pouvoir exécutif qu'on souhaitait restreindre, mais l'ensemble du pouvoir politique qui ne devait pas être en mesure de s'imposer à la société civile tout imbue du libéralisme le plus intransigeant. Au surplus, le Sénat qui avait pour fonction de représenter les États membres de la Fédération, devait également s'opposer au pouvoir central.

758 – Deux siècles après la naissance difficile d'un régime politique incertain, empreint de localisme et replié sur lui-même, une superpuissance gouverne le monde. Le Président, que l'on avait voulu brider par un mandat de quatre ans et mis en confrontation avec des assemblées parlementaires renouvelées partiellement ou en totalité tous les deux ans, s'est révélé être la figure de proue de l'ensemble du régime politique en surclassant les institutions partenaires. Comment a-t-on pu aboutir à ce basculement de la hiérarchie politique ? Sans que les durées des différents mandats politiques soient le seul facteur explicatif, ces dispositions ont joué pour beaucoup. Armé d'un mandat de quatre ans, le

Président est le seul, de par son statut et sa fonction, à disposer d'une vision de dimension fédérale des enjeux politiques. Le caractère mono personnel de l'institution exécutive a également permis la mise en œuvre d'un pouvoir d'initiative qui a été à la base de la présidentialisation du régime. L'internationalisation de la position politique des États-Unis d'Amérique et la médiatisation croissante de la société ont fait le reste. Le Président de la fédération américaine n'est plus à la portée des Représentants. Seul le Sénat peut soutenir la compétition institutionnelle et politique.

b) La suprématie du Sénat américain et la lutte contre le localisme.

759 – Le Sénat américain, qui, à l'époque de la fondation du régime, avait pour mission de préserver les intérêts des États fédérés dans l'ensemble fédéral est devenu le principal partenaire[352] de la Présidence dans le fonctionnement du régime politique américain à l'extérieur comme à l'intérieur.

760 - « *Club le plus fermé du monde* »[353], le Sénat dispose du double avantage de voir ses membres être élus pour six ans et d'être renouvelé par tiers tous les deux ans. Sa stabilité politique est donc garantie par deux mécanismes qui nous intéressent au premier chef. À cela, il convient d'ajouter que le mandat de sénateur est renouvelable indéfiniment.

761 – La Constitution des États-Unis ne prévoit pas de répartition de compétences entre les deux Chambres telles que la différence des destinées des deux assemblées puisse y trouver une explication[354]. C'est donc en fonction de l'organisation différente des mandats respectifs dans les deux Chambres que le Sénat a primé la Chambre des Représentants.

762 - Le mandat de six ans du Sénateur se révèle être un avantage important tant vis-à-vis du Président que par rapport au Représentant. Sa première année de mandat terminée, le Représentant doit penser à l'échéance de son mandat et à sa réélection. Le Sénateur bénéficie d'un mandat de six ans qui lui permet de travailler sur le long terme et lui ouvre la possibilité de se projeter politiquement au-delà du terme du mandat présidentiel en cours. Au surplus, le mandat de Sénateur est renouvelable indéfiniment, ce qui le place dans une position plus favorable que le Président dont le mandat s'éteint obligatoirement au bout de huit ans maximum.

---

[352] Le cas de la Cour Suprême mis à part, mais faut-il la mettre à part avec la charge inamovible dont bénéficient ses membres ?

[353] Selon le mot prêté à John Fitzgerald KENNEDY.

[354] Très schématiquement, la Chambre des Représentants dispose de la prééminence parlementaire en matière de levée de l'impôt, comme il est d'usage pour les Chambres basses. Le Sénat est, lui, compétent en matière de procédure d'impeachment. Le vice-président des États-Unis est Président du Sénat. Les autres compétences législatives sont attribuées, sans distinction, au Congrès. Le Sénat et la Chambre partagent le pouvoir législatif et budgétaire.

763 – Ainsi, comme dans aucun autre régime démocratique au monde, le Sénat des États-Unis, Chambre Haute, prime politiquement sur la Chambre Basse, la Chambre des Représentants. Cette vérité collective induit une réalité au niveau des individus : le Sénateur dispose d'une aura nettement supérieure à celle d'un Représentant, trop souvent embourbé dans les méandres d'un localisme parfois très populaire et clientéliste.

764 – Contrairement à ce que la lettre de la Constitution dessinait à l'origine, le Sénat est plus la Chambre de la Fédération alors qu'il était censé représenter les États membres tandis que les Représentants sont les porte-voix des soucis locaux au lieu d'être l'expression du Peuple américain dans sa globalité.

765 **-** Les Sénateurs ont la possibilité, le loisir et l'ambition de s'intéresser aux problèmes fédéraux ou mêmes internationaux. L'autorité politique du Sénat en fait le partenaire obligé de la Présidence qui cherche principalement dans son sein l'appui nécessaire à la réalisation de sa politique.

766 **-** Par ailleurs, pour un futur candidat à la Présidence, une carrière au Sénat fait partie du *cursus honorum* quasi obligatoire.

767 **-** Ainsi, la durée des mandats politiques a pris une grande part dans l'évolution des rôles des différentes institutions américaines et dans le positionnement politique des personnalités. Le Président dont on avait souhaité qu'il ne soit pas en position d'imposer une autorité trop fédéraliste est maintenant le personnage politique le plus puissant de la planète. Quant au Congrès, son centre de gravité politique a basculé du côté du Sénat qui est devenu soit le soutien soit le frein le plus important à la politique présidentielle, ceci en fonction des circonstances politiques que les élections successives auront dessinées tous les deux ans.

768 **-** Selon la lecture que l'on souhaite donner des institutions des États-Unis d'Amérique, on peut tour-à-tour affirmer que le cycle pertinent de la politique américaine est de quatre ans parce que, notamment quand on se situe à l'extérieur, le mandat présidentiel est perçu comme primordial. On peut dire aussi que le vrai cycle est de six ans parce que c'est le Sénat qui instille la profondeur à l'action publique et qu'il est le partenaire incontournable de l'action présidentielle, ceci quelle que soit la situation politique. On peut enfin soutenir que la période adéquate est de deux ans parce que, finalement, c'est selon ce cycle que les périodes et les configurations politiques se redistribuent. Mais, au total, ce sont bien les durées des différents mandats qui arbitrent les perspectives politiques et constitutionnelles.

769 **–** Le cas des États-Unis illustre à merveille l'importance que peut revêtir la durée des mandats politiques dans le fonctionnement des institutions constitutionnelles et politiques.

c) Le septennat et la présidentialisation de la Vème République française.

770 **–** On a déjà dit que le septennat présidentiel de la Vème République n'avait rien de commun avec ses devanciers de la IIIème ou de la IVème République. Il se distingue également de certains septennats pratiqués dans d'autres pays comme en Belgique par exemple. À l'inverse, la substance du mandat septennal français se rapproche de celle d'autres mandats présidentiels, qui, eux, ne sont pas septennaux. Aussi, l'approche comparative amène difficilement à des conclusions définitives. Par contre, dans le cas de la Constitution du 4 octobre 1958, une étude évolutive peut s'avérer intéressante.

771 **–** Il ne fait pas de doute que l'ambivalence a présidé à la conception, à l'écriture du texte constitutionnel puis à l'expression de la doctrine officielle du nouveau régime sur ses propres institutions. Ainsi, Michel DEBRÉ, l'un des principaux artisans fondateurs, avait, semble-t-il, une lecture parlementaire de la Constitution. Il est, par contre, difficile d'affirmer que le Général DE GAULLE, qui était le père spirituel du nouveau régime, était sur cette même ligne de pensée.

772 **–** À l'orée de la nouvelle République, il y a donc, incontestablement, ambivalence mais celle-ci allait être rapidement levée.

773 **–** Jamais dans sa période proprement gaullienne, la République nouvelle n'aura été parlementaire et c'est peut-être à cette période que tous les éléments étaient réunis pour qu'un vrai parlementarisme éclose. La majorité politique que Michel DEBRÉ appelait de ses vœux[355], insoupçonnable quelques semaines auparavant, se cristallise dès les premières élections législatives du nouveau régime. Le pays, et le Président, disposent d'une majorité parlementaire et d'un gouvernement stable et démocratique pour la première fois depuis le début de la période contemporaine. Cette configuration politique ne sera remise en cause que dix années plus tard[356].

---

[355] « *Ah ! si nous trouvions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le principal rôle est de soutenir, le cas échéant, un gouvernement contre une Assemblée trop envahissante parce que trop divisée.* » Michel DEBRÉ, discours devant le conseil d'État le 27 août 1958.

[356] Lire à ce propos **Dmitri-Georges LAVROFF** : *Le système politique français. La Cinquième République*. Précis Dalloz. 2ème édition. 1979. pages 127 et suivantes.

774 – Cependant, les événements et la personnalité même du Général DE GAULLE, l'idée toute personnelle qu'il se faisait des équilibres institutionnels allaient empêcher qu'un véritable régime parlementaire ne s'installât. Plus encore même, la stature présidentielle, et le septennat, se trouvèrent renforcés par l'élection au suffrage universel direct décidée par le référendum de 1962. On entre alors dans une période de fonctionnement du régime fortement présidentialisé. La lettre de la Constitution est, en ce qui concerne les pouvoirs de la présidence, sollicitée à son maximum[357]. La majorité parlementaire ne sert qu'à avaliser les initiatives présidentielles, le gouvernement est soumis et le Sénat totalement marginalisé. Le septennat ressource sa propre légitimité politique par la pratique référendaire qui ne trouvera sa propre limite que lorsqu'on découvrira que le non pouvait l'emporter[358]. Le septennat allait cependant maintenir son cap et une pratique présidentialiste au travers de ses titulaires successifs aux personnalités aussi différentes que Georges POMPIDOU, Valéry GISCARD D'ESTAING, François MITTERRAND et Jacques CHIRAC et quelle que soit leur légitimité historique par rapport à l'avènement du régime. Si d'aucuns avaient pu penser que le régime de la Vème République ne survivrait pas au Général DE GAULLE, plus de trente années sans figure tutélaire ont montré, de 1969 à 2002, que le septennat pouvait tenir le régime, seul ou adossé à des pouvoirs constitutionnels qui ont été pesés, parfois, au trébuchet.[359].

775 - Il ne fait donc aucun doute que le mandat de sept ans a tenu la fonction présidentielle et le régime politique de la Vème République jusqu'à son abandon en 2002. Les périodes de cohabitation, petites ou grandes, n'ont pas été des séquences pendant lesquelles les pouvoirs présidentiels ont été fondamentalement remis en cause même si, bien sûr, la majorité parlementaire nouvellement élue a toujours cherché, et réussi, à asseoir son domaine de compétence. On peut même affirmer que le septennat a été, dans ces occurrences un facteur déterminant du maintien de l'aura présidentielle. Par contre, et un peu à rebours, les cohabitations, et leurs survenances de plus en plus fréquentes, ont constitué la raison essentielle de l'abandon du septennat. Car si les électeurs ont voté pour le quinquennat parce qu'il permettait une consultation plus fréquente de l'électorat, il leur a été proposé avant tout en tant que solution à la survenance de ces périodes de cohabitation toujours difficiles à gérer politiquement pour l'ensemble de la classe politique de niveau national.

[357] Notamment lors de la célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964.
[358] On a vécu longtemps avec l'idée qu'un référendum, tel un plébiscite, décidé par le pouvoir exécutif, ne pouvait aller à l'échec mais certaines expériences ont imposé la vérité contraire.
[359] Les périodes de cohabitation ont été celles pendant lesquelles les pouvoirs présidentiels ont été plus discutés.

776 – Enfin, dernier élément prouvant l'importance du septennat sur le fonctionnement des institutions de la Vème République, le quinquennat qui l'a remplacé fait l'objet de commentaires et d'interprétations quant à l'influence qu'il exerce, et exercera, à son tour, sur le fonctionnement des institutions. La durée du mandat n'est donc pas neutre puisque son changement suscite des débats importants.

d) Du quinquennat « sec » au quinquennat à renouvellement limité.

777 – La modification de la durée du mandat présidentiel français s'est effectuée en trois étapes. La fracture constituée par l'adoption du *quinquennat sec* a été suivie par l'accommodement de *l'inversion du calendrier*. Plus tard, la limitation du nombre de renouvellements successifs a clos ce mouvement important des conditions temporelles du mandat présidentiel.

1 **-** La fracture du quinquennat sec.

778 – La manière dont a été institué *le quinquennat sec* ne laisse pas d'étonner. Curieusement, en effet, tout un chacun se rangeait à l'idée que la durée du mandat était une affaire indépendante de l'allocation des pouvoirs et des rapports que les institutions devaient entretenir les unes avec les autres alors même que le septennat avait été jugé trop long en considération des pouvoirs détenus par le Président de la République, considération à partir de laquelle on était convenu que la diminution de la longueur du mandat présidentiel était nécessaire.

779 – L'exposé des motifs de la Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 constate que le septennat ne correspond plus à l'importance des pouvoirs reconnus au Président de la République selon le texte constitutionnel et, sans doute surtout, à la pratique des institutions de la Constitution du 4 octobre1958. L'importance des pouvoirs conférés au Président de la République, incite à raccourcir le mandat présidentiel.

780 **-** Lors de la discussion parlementaire, deux motifs sont mis en avant pour justifier cette nouvelle limitation temporelle : le fonctionnement des institutions, d'une part, celui de la démocratie, d'autre part.

781 **-** Le septennat, qui avait été établi, à la fin du XIXème siècle, par les adversaires du régime républicain, est devenu, pour le citoyen non averti, au fil du temps et de la succession des régimes politiques, une sorte d'emblème de la République française, presque un lieu de mémoire[360] immatériel résistant à l'institution définitive de la IIIème République, à son remplacement par la IVème et, enfin, à la mise en place de la République

[360] **Pierre NORA** : *Les lieux de mémoire*. Gallimard Quarto 1997.

gaullienne avec tout ce que cela signifie, pour ce dernier régime, en terme d'allocation nouvelle des pouvoirs au sommet de l'État. Dans son rapport législatif n° 2463, le député Gérard GOUZE ne disait pas autre chose : *« Le septennat, qu'il est proposé aujourd'hui d'abandonner, fait partie de notre tradition républicaine. »*[361]

782 – Expliquant la différence de rapport au temps existant entre la monarchie d'Ancien Régime et la République, le rapporteur GOUZE expose : *« Pendant longtemps, on a cherché en France à établir une synthèse entre les principes monarchique et démocratique, entre l'Ancien Régime et la Révolution. Il s'agit là de deux principes qui, par essence, reposent manifestement sur un rapport différent au temps. La monarchie se fonde sur l'idée d'une continuité qui a pris corps dans la célèbre formule : « Le Roi est mort, vive le Roi ». La Démocratie recourt, au contraire, à une vision moins linéaire, plus segmentée du temps, avec des échéances régulières.*[362] *»* Tout autant qu'une explication de la réforme alors proposée, cette analyse est également un constat de la spécificité de la vie politique et institutionnelle française et explique la longueur particulière de l'ensemble des mandats politiques français. Curieusement, après avoir posé un acte de rupture avec le régime antérieur lors de la Révolution, la France républicaine recherche, dans des durées de mandats inusitées, la permanence et la continuité qu'elle avait alors rejetées.

783 – Mais cet attachement à la tradition allait rapidement céder dès lors que, prenant conscience des enjeux, le citoyen constata que ce mandat de sept ans était un obstacle à sa propre participation politique.

784 – En l'espace de quelques semaines, le difficile projet du quinquennat présidentiel a trouvé sa conclusion alors même que le problème était pendant depuis plusieurs décennies. Dans son rapport législatif, Jacques LARCHÉ rappelle combien les acteurs les plus qualifiés étaient défavorables à une telle réforme. Michel DEBRÉ avait estimé, en 1973, que le quinquennat n'était pas *« une mince affaire. »*[363] Précédemment, le Général DE GAULLE était encore plus catégorique : « *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*

[361] Rapport législatif n° 2463 fait par M. Gérard GOUZE lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle pour l'adoption du quinquennat.
[362] Rapport législatif n° 2463 fait par M. Gérard GOUZE.
[363] Rapport n° 426 (1999 – 2000) relatif à la durée du mandat du Président de la République, fait par M. Jacques LARCHÉ, Sénateur.

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. »[364]

785 – Les Pères de la Constitution de 1958 exprimaient ainsi combien, pour eux, la réduction de la durée du mandat présidentiel allait de pair avec l'évolution du régime de 1958 vers un régime de type américain, perspective inconcevable à leurs yeux, justifiant ainsi les préventions de Jacques CHIRAC, Président de la République, quelques décennies plus tard, dans le cadre du débat de l'année 2000 sur ce même sujet.

786 – Toujours selon le même rapporteur, l'inconvénient consistant en l'accroissement du nombre de périodes électorales est clairement identifié : « *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.* »

787 – Ainsi lors du débat concernant la réforme constitutionnelle de 2000, se range-t-on facilement à l'idée que, important quant à l'équilibre institutionnel ainsi qu'à la respiration démocratique, le quinquennat ne change aucunement la nature du régime politique français.

2- L'accommodement de l'inversion du calendrier.

788 – Il est difficile d'apporter des conclusions définitives sur la légitimité et l'efficacité du dispositif institutionnel formé par les lois du 2 octobre 2000 et du 15 mai 2001. Trois expériences seulement ont été menées, avec parfois des circonstances particulières[365] qui rendent difficile la formation d'une opinion solide, et le recul manque encore. Il est possible de marquer toutefois des tendances qui ne devraient pas être démenties. Le ou les partis politiques qui auront été les chevilles ouvrières de l'émergence de la majorité présidentielle devraient, lors des élections législatives qui la suivent immédiatement, bénéficier de ce qu'il est convenu d'appeler *l'état de grâce* et former ainsi une majorité parlementaire solide. Cette circonstance est un des éléments qui permettent de se demander si le pouvoir présidentiel n'est pas devenu trop important.

789 – La loi constitutionnelle de 2008 tente d'apporter des tempéraments à cette situation de concentration de pouvoir.

---

[364] **Alain PEYREFITTE** : *C'était de Gaulle*. Tome 1.p. 447. Paris. Ed. de Fallois, Fayard. 1997.

[365] 2002 a été marquée par le deuxième tour de l'élection présidentielle ayant opposé Jacques CHIRAC à Jean-Marie LE PEN.

3- La limitation du renouvellement.

790 - Avant la réforme du quinquennat, on avait vécu longtemps avec l'idée que le septennat renouvelable n'était, en fait, qu'une hypothèse théorique, et, depuis 1875, seul François MITTERRAND réussit à enchaîner quatorze années de mandat présidentiel. Avec le quinquennat, les perspectives changent et il devient humainement envisageable de contracter trois voire quatre mandats présidentiels.

791 – Après la réforme constitutionnelle de 2008, la Présidence de la République est, en France, le seul mandat politique pour lequel une limitation du nombre de renouvellements est instaurée. On hésite à formuler, ne serait-ce qu'in abstracto, les conséquences éventuelles d'une telle disposition. Notons simplement, par référence à l'application de la Constitution des États-Unis que le non renouvellement a pour conséquence de dévaloriser politiquement le Président en exercice lors de ses dernières années de mandat. Il perd de son autorité politique vis-à-vis de la majorité qui l'a, jusqu'alors, soutenu, au fur et à mesure que l'échéance de son dernier mandat se rapproche et que ses successeurs potentiels entrent dans l'arène politique et médiatique notamment par le truchement de la campagne électorale qui occupera la dernière année de son mandat. Cet effet néfaste est toutefois, et au moins en partie, contrebalancé par le fait que, n'ayant plus à se soucier de sa carrière politique, il agit plus librement par rapport à ses clientèles électorales.

792 – En attendant que le temps vienne nous éclairer sur ces développements éventuels, quelles sont les conséquences des lois de 2000, 2001 et 2008 en ce qui concerne la durée des mandats politiques ?

793 – Tout d'abord, la double focale politique – présidentielle, sept ans / législative, cinq ans -, si spécifique au régime politique français, disparaît. La concordance des temps politiques est mieux assurée par le calendrier électoral. En effet, non seulement, sauf accident, les élections législatives suivront immédiatement les présidentielles, mais, dans le cas où un incident surviendrait, démission, décès présidentiel ou dissolution de l'Assemblée, le Président s'inspirera sans doute du précédent malheureux de Jacques CHIRAC en 1997 pour rétablir la séquence électorale normale à la première occasion, soit dès l'élection présidentielle suivante. On se rappelle en effet que, élu Président de la République en 1995, Monsieur CHIRAC avait débuté son mandat en gardant sa confiance à l'Assemblée issue des élections législatives de 1993 et dont les pouvoirs devaient s'éteindre en 1998. Se ravisant en 1997, il avait dissous l'Assemblée en vue de créer le nouvel élan politique nécessaire à la résolution de problèmes qu'il avait jugés difficiles. Son échec aux élections législatives qu'il avait provoquées avait ouvert la voie au gouvernement de *grande*

cohabitation mené par Lionel JOSPIN devenu Premier Ministre. Rendue déjà plus improbable par la concordance des calendriers, la dissolution a perdu, dans cet épisode politique, beaucoup de sa légitimité. On peut raisonnablement penser que cette sorte de dissolution de tactique politique ne se renouvellera pas de sitôt. [366]. Si cette *coutume* s'instituait, elle rappellerait la *loi* anglaise sur le mandat à durée fixe votée en 2011 et dont l'objectif est de limiter drastiquement l'influence du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de *la Chambre des Communes*[367]. La concordance des majorités a donc toutes les chances de devenir la règle et le contraire, l'exception.

794 – Cette concordance des temps présidentiels et législatifs entraîne indubitablement une simplification du calendrier politique dans la mesure où les deux mandats ne se chevaucheront plus l'un l'autre comme cela était le cas jusqu'à la réforme.

795 **-** Dans un autre ordre d'idées, et paradoxalement, la diminution de la durée du mandat présidentiel devrait induire une augmentation de la durée de la majorité parlementaire, du gouvernement et, en tout premier lieu, du Premier Ministre. Ce dernier, qui perd, certes, une marge d'autonomie du fait de la plus forte présence du Président, gagne en durée. S'il n'est pas détenteur d'un mandat au sens où la fonction primo ministérielle n'est pas une charge élective, il est, malgré tout, le premier représentant de la majorité parlementaire qui le soutient et dont il est le chef. Dans la nouvelle organisation temporelle des pouvoirs depuis 2000, le Premier Ministre est le seul à avoir gagné en durée. En effet, la concordance des calendriers présidentiel et législatif invite à une durée plus longue du gouvernement et du Premier Ministre. La durée des fonctions de ce dernier devrait logiquement augmenter, ceci d'autant plus que la présence présidentielle lui évite d'avoir à s'exposer politiquement et médiatiquement. Le quinquennat, en engendrant l'exposition politique du Président, donne une part d'ombre au Premier Ministre, part d'ombre propice à l'allongement de sa fonction.

---

[366] M. René RÉMOND, auditionné par la commission des lois au Sénat, le 9 janvier 2000, avait rappelé la " dissolution de convenance " de l'Assemblée nationale intervenue en avril 1997, et souligné qu'elle avait eu pour conséquence de rendre l'exercice du droit de dissolution plus précaire pour le Président de la République. Annexe au rapport n° 186 (2000-2001) de M. Christian BONNET.
On se permettra d'ajouter que la dissolution opérée en 1997 était parfaitement légitime au regard du droit constitutionnel français qui ne conditionne pas son exercice à la survenance de quelque événement particulier. Cependant, son exercice en dehors de toute crise politique avérée, ce qui justifie la formule « dissolution de convenance », n'a sans doute pas été compris par le corps électoral.

[367] La limitation des pouvoirs de l'exécutif était un objectif outre-Manche mais pas en France. On remarquera également que le pays de la *Common Law* a utilisé la loi alors la France, pays de droit écrit, utiliserait la coutume. Comparativement parlant, les évolutions se feraient à front renversé.

796 – Enfin, le couplage des deux élections devrait permettre d'instituer une séquence électorale plus resserrée entre le premier tour de l'élection présidentielle et le tour décisif des élections législatives. Dans l'état actuel des choses, la séquence est certainement inutilement longue parce que les deux élections sont traitées comme si elles étaient indépendantes l'une de l'autre. Ainsi, la séquence électorale a duré 56 jours en 1981, soit du 26 avril au 21 juin, 49 jours en 1988, soit du 24 avril au 12 juin, 56 jours en 2002[368], soit du 21 avril au 16 juin et 56 jours également en 2007 et 2012, entre les 22 avril et 17 juin de chacune des années. La France connaît donc, tous les cinq ans maintenant, une période d'incertitude politique pendant plus de cinquante jours, ce qui est énorme par comparaison avec les régimes parlementaires classiques qui peuvent renouveler leur classe dirigeante en l'espace de un ou deux tours d'élections législatives, soit en huit jours maximum dans le cas d'élections parlementaires à deux tours, ce qui n'est, d'ailleurs, le cas ni en Grande Bretagne où les élections sont traditionnellement organisées selon un mode de scrutin majoritaire à un tour, ni en Belgique, par exemple, où le mode de scrutin est proportionnel.

797 **-** En fait, la réforme de 2000/2001 a institué une séquence politique intégrant, dans un même mouvement, élection présidentielle et élections législatives. Dès lors, il est permis d'imaginer la mise sur pied d'une séquence électorale plus intégrée susceptible de réduire les temps de latence et d'incertitude politique. On se permet là de suggérer une évolution des institutions qui s'inscrirait logiquement dans la continuité de celles qui ont été effectuées en 2000-2001.

798 **-** Dans cette perspective, il faut, cependant, prendre en compte le fait que la coïncidence des élections présidentielle et législatives est, en fait, totalement contingente puisque, d'une part, la vie parlementaire connaît toujours la possibilité de la dissolution et que, d'autre part, la date actuelle des élections présidentielles est uniquement dictée par la date du décès de président POMPIDOU en 1974. Une partie de la difficulté vient donc du fait que, pour les élections législatives, le terme du mandat est à date fixe. C'est ce terme qui a fait l'objet de l'adoption de la loi organique n° 2001-416 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée Nationale pour le reporter de mars à juin. Ce que l'on a communément appelé l' « *inversion du calendrier* ». Pour l'élection présidentielle, le terme se compte en nombre d'années pleines et est donc toujours fonction de la date à laquelle l'élection a dû être organisée. Ainsi, la première élection présidentielle, au suffrage indirect, a eu lieu en décembre 1958 en fonction de la mise en place des nouvelles institutions, l'élection

[368] Il n'y a pas eu d'élections législatives en 1995 à la suite de la victoire, à l'élection présidentielle, de Jacques CHIRAC qui s'est appuyé, jusqu'en 1997, sur la majorité parlementaire élue en 1993.

de 1965 a eu lieu les 5 et 19 décembre, l'élection de 1969 a eu lieu les 1er et 15 juin 1969 en fonction de la date de la démission du Général DE GAULLE à la suite des résultats du référendum du 27 avril 1969 et celle de 1974, les 5 et 19 mai, après le décès du président en exercice. Dans le système politique français, la date de l'élection présidentielle est donc aléatoire contrairement à ce qui se passe aux États-Unis d'Amérique, par exemple, où l'élection du Président des États-Unis, par les Grands Électeurs, a toujours lieu le deuxième mardi du mois de novembre.

799 – On peut donc conclure que la coordination des calendriers des élections présidentielle et législatives commande que l'on harmonise les processus d'élection en recourant à un système d'élection à date fixe également pour les élections présidentielles. Il ne restera alors plus que l'aléa parlementaire dont les conséquences néfastes au regard de la coordination des calendriers électoraux pourront être réduit lors de l'élection présidentielle suivante.

e) Le quinquennat parlementaire anglais : du faux au vrai.

800 – Avant 2011, l'originalité de la mandature traditionnelle à la Chambre des Communes, par rapport aux pratiques continentales, résidait principalement dans le fait que la durée réelle de la législature était décidée par le pouvoir exécutif, soit théoriquement le Monarque et, en fait, le Premier Ministre de sa Majesté. Depuis la réforme du *Septennal Act*, le Premier Ministre décidait, selon des considérations de tactique politique, de la date effective des élections qui allaient procéder au renouvellement de la *Chambre des Communes*, sans que le choix de ce moment ne soit dicté par une crise politique découlant de la disparition de la majorité soutenant le Gouvernement. L'arme à la disposition du pouvoir exécutif pouvait ainsi être utilisée contre l'opposition qui se retrouvait en état d'infériorité tactique puisqu'elle était susceptible de se voir imposer des élections générales à un moment où elle n'y était pas prête. Le pouvoir exécutif pouvait également utiliser la menace de la dissolution contre sa propre majorité parlementaire dans le cas où cette dernière aurait manifesté des réticences à soutenir le gouvernement engagé dans une politique peu populaire.

801 - Ainsi constate-t-on que le quinquennat britannique, en fait un mandat à durée flottante ou ajustable dans la limite des cinq ans, constituait une arme particulièrement redoutable, aux mains du pouvoir exécutif, dans les relations qu'il devait entretenir avec le pouvoir législatif, principalement *la Chambre des Communes,* dans le fonctionnement du parlementarisme britannique.

802 – La réforme du *Fixed Term Mandate*, en 2011, est venue s'inscrire en réaction contre ce schéma de rapports politique traditionnel depuis 1716 mais qui avait fini par être perçu comme attentatoire à l'égalité des forces politiques dans la compétition électorale. Dorénavant, la dissolution de la Chambre Basse britannique n'est plus possible que dans deux seuls cas. Il peut s'agir, tout d'abord, d'une autodissolution par laquelle *la Chambre des Communes*, prenant une décision à la majorité qualifiée, décide, de son propre chef, de procéder à sa propre dissolution. La dissolution peut également intervenir en cas de survenance d'une crise gouvernementale négative, c'est-à-dire dans le cas où le Gouvernement perd sa majorité sans qu'une majorité de rechange ne trouve à se constituer. De plus, ce deuxième cas de dissolution est grevé d'un caractère d'automaticité, ce qui ne laisse aucune marge de manœuvre à l'exécutif.

803 – De fait, ce qui caractérise le plus la réforme de 2011, ce n'est pas, comme l'intitulé de la loi pourrait le laisser croire, le fait que le mandat législatif ira à son terme théorique. La conséquence principale du *Fixed-Term Parliament Act* de 2011 réside dans le fait que le Premier Ministre a perdu la plus large part de son pouvoir discrétionnaire dans le fonctionnement du parlementarisme britannique. Il n'est plus maître, grand ordonnateur du jeu institutionnel parlementaire. Dans le cas de l'autodissolution, ce sont les parlementaires qui décident de leur propre destin, et ceci devant se décider à la majorité qualifiée, un parti ne suffira pas à prendre seul la décision. Ainsi, l'autorité du Premier Ministre sur sa majorité sera sans doute insuffisante pour qu'un acte d'autodissolution n'aboutisse. Dans l'autre cas, la dissolution, de par son caractère automatique, ne laisse pas de marge de manœuvre au pouvoir exécutif. Enfin, ces deux cas de dissolution étant exclusifs de tout autre, le Premier Ministre a perdu ses principales facultés de contrainte dans le jeu politique et parlementaire britannique.

804 – On peut conclure que les dispositions nouvelles, adoptées en 2011, vont dans le sens d'un allongement effectif du mandat législatif britannique quand bien même la durée théorique du mandat n'a pas changé.

805 – Ainsi, la Grande-Bretagne a façonné les règles de fonctionnement de son régime parlementaire en privilégiant les modifications pointillistes qui se sont écoulées de la fin du XVIIème siècle jusqu'au début du XXème siècle, laissant à l'observateur une forte impression de tradition et de continuité, ce qui constitue le propre de l'esprit de la *Common Law*, même si, en l'occurrence, les modifications principales ont été opérées sous la forme d'*Act* écrit. L'esprit de la Common Law est cependant toujours resté.

II – Mandats et système de mandats, durées et système de durées.

806 – Jusqu'à présent, l'étude des mandats politiques et de leur durée a été menée institution par institution en tentant de discerner ce que la durée du mandat, ou sa modification, emportait comme conséquence sur le fonctionnement de l'institution considérée. L'observation de la réalité invite à prendre en compte une nouvelle dimension de la problématique de la durée des mandats politiques. En effet, la durée d'une fonction n'influe pas seulement le mandat concerné mais aussi, les autres mandats du régime tant et si bien que la totalité du régime est influencé, dans son fonctionnement régulier, par la durée des mandats de chacune des institutions qui en fait partie.

807 – Cette perspective de travail est d'autant plus légitime que le pouvoir politique s'est diffusé dans l'ensemble des strates territoriales et ne concerne plus que le pouvoir central. Dans les pays de tradition centralisatrice, comme la France, les pouvoirs locaux, que l'on considérait, encore dans les années 1960, comme des pouvoirs administratifs, aux dimensions et à l'intérêt limités, sont considérés maintenant, décentralisation oblige, comme des espaces de pouvoirs politiques. Par ailleurs, le fédéralisme concerne une grande majorité des États souverains aux limites territoriales étendues. Enfin, des entités qui, historiquement, n'ont pas pu accéder au rang d'États souverains, font valoir leurs spécificités au sein des ensembles étatiques et obtiennent des autonomies locales. Les régionalismes débouchent, parfois, sur l'émergence d'États régionaux. Partout, des mouvements centrifuges invitent à reconnaître une part de légitimité politique à des structures infra nationales et à créer des mandats politiques utiles à leurs expressions institutionnelles. Les États régionaux, et plus particulièrement l'Espagne, sont illustratifs de ce cas de figure. La fédéralisation de la Belgique est un autre exemple.

808 – Au surplus, des institutions supra étatiques se constituent partout à travers le globe avec pour objectif de faire pièce à une approche trop étroitement nationale, pour ne pas dire nationaliste, des rapports entre les Peuples. Il s'agit également d'exprimer une solidarité économique et culturelle géographique des populations. L'Europe est un exemple de ces intégrations régionales débouchant sur une expression politique nouvelle. L'élection du Parlement Européen au suffrage universel direct est un mandat politique supplémentaire à intégrer dans un calendrier électoral qui en compte déjà beaucoup.

809 – À titre illustratif, pour le cas français, la prise en compte des mandats présidentiels, législatifs, régionaux, départementaux, municipaux et européens donne, dans une approche strictement arithmétique, le résultat de plus d'une élection tous les ans[369].

810 **-** Ainsi, toutes ces considérations obligent à prendre en compte l'ensemble des mandats d'un régime politique pour étudier leurs interactions et embrasser, dans un même mouvement, les durées de ces mandats afin de gérer l'aspect temporel de leur coexistence.

A- La recherche de l'équilibre institutionnel par la durée des mandats politiques en France et la gestion du calendrier politique.

811 – L'histoire des institutions politiques française montre l'importance qui peut être donnée à la durée des mandats politiques dans la recherche des équilibres institutionnels d'un régime. On a vu que la longueur donnée au mandat sénatorial s'expliquait par cette sorte d'adoubement de la fonction présidentielle qui avait été souhaité lors des négociations politiques dans les années 1870[370]. Au *novennat* correspondait le septennat et vice versa.

812 – La durée du mandat présidentiel ayant été diminuée selon les circonstances et les modalités qui ont été décrites[371], s'est alors posée, avec une acuité renouvelée, la question de la longueur du mandat sénatorial. Celle-ci avait fait l'objet, depuis de nombreuses années déjà, de nombreuses critiques.

813 **-** La tradition du mandat sénatorial de neuf ans cachait finalement plusieurs objectifs qui, pour être complémentaires n'en sont pas moins différents.

814 **-** Il s'est, tout d'abord, agi de faire en sorte que la classe politique dominante jusqu'alors, l'aristocratie, ne se trouve pas noyée par l'émergence des classes bourgeoise et populaire dans la vie politique et parlementaire. Le mode de désignation des sénateurs au tout début de la IIIème République a traduit cette volonté jusqu'à ce que ces dispositions paraissent désuètes[372]. Mais la longueur du mandat sénatorial, le mode de scrutin indirect et le renouvellement par tiers tous les trois ans ont assuré pendant longtemps encore la représentation de la frange la plus conservatrice de la classe politique française.

815 – Le deuxième objectif a consisté à adouber ou chapeauter le Président de la République élu, lui, pour sept ans, ce qui justifiait un mandat sénatorial encore plus long.

---

369 1/5+1/5+1/6+1/6+1/6+1/5 = 33/30
370 Lire paragraphe 622, page 164.
371 Lire paragraphe 592, page 156.
372 La loi du 14 août 1884 portant révision partielle des lois constitutionnelles supprime les sénateurs inamovibles par voie d'extinction.

816 **-** Enfin, le troisième objectif du mandat de neuf ans a consisté à assurer le rôle de modérateur de la vie politique nationale et plus particulièrement de la représentation nationale. Et le fait que ce mandat était renouvelable par tiers tous les trois ans ajoute encore à ce caractère pondérateur.

817 **–** Par l'adoption des trois lois n° 2003-696[373], n° 2005-1562[374] et n° 2005-1563[375] , le Parlement souligne à nouveau les liens qui existent, mécaniquement et logiquement, entre les différents mandats politiques. Les règles logiques et non écrites devant gouverner les durées respectives des différents mandats et l'agencement du calendrier électoral sont, derechef, sollicitées et appliquées.

818 **–** La première loi concerne la durée du mandat sénatorial. Si la durée traditionnelle du mandat de sénateur s'explique par le septennat présidentiel, ce dernier ayant disparu, le mandat de neuf ans perd toute légitimité. C'est, en substance, ce qu'exprime l'exposé des motifs de la loi du 30 juillet 2003 : « *Alors que le quinquennat a été adopté pour le mandat de Président de le République par référendum, le mandat sénatorial est le seul à excéder six ans en France. Les avantages du novennat, bien que nombreux, puisqu'un mandat long contribue à l'indépendance et à la sérénité des travaux, à la distanciation des élus par rapport aux contingences des partis politiques et de l'opinion publique, semblent aujourd'hui ne plus être audibles auprès de nos concitoyens.* »

819 **–** Afin de retrouver de la légitimité perdue, le même exposé des motifs exprime la nécessité, conformément au vœu exprimé par le Président du Sénat Christian PONCELET[376], de faire évoluer la durée du mandat sénatorial dans le sens d'un rapprochement avec les collectivités locales : « *Les auteurs de la présente proposition de loi organique entendent répondre à cet appel en portant la durée du mandat de sénateur à six ans afin de faire correspondre la durée de ce mandat avec tous les mandats locaux.* »

820 **–** Les deuxième et troisième lois concernent les ajustements de calendrier électoral nécessaires à l'expression sereine des électeurs, en prenant en compte le fait qu'il n'était pas envisageable que l'année 2007 soit, tout à la fois, consacrée aux élections présidentielle, législatives, cantonales, municipales et sénatoriales. Le choix effectué a donné logiquement la primauté aux élections présidentielle et législatives.

---

[373] Loi organique n° 2003-696 du 13 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

[374] Loi organique n° 2005-1562 du 15 décembre 2005 modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

[375] Loi n° 2005-1563 du 15 décembre 2005 prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

[376] Lors d'une allocution du 16 octobre 2001 le Président PONCELET avait notamment déclaré : « *Le Sénat s'honorerait en prenant lui-même l'initiative d'une réduction à six ans de la durée du mandat de ses membres.* »

821 – Ainsi, dans la gestion du calendrier électoral, doit prévaloir l'élection présidentielle à laquelle, depuis 2000/2001, les élections législatives sont mécaniquement attachées. Les élections territoriales doivent donc céder le pas. Mais alors, les sénateurs devant être élus par de grands électeurs à la légitimité démocratique renouvelée et non pas par des élus territoriaux en fin de mandat, le renouvellement sénatorial est également reporté : « *Depuis 1963, les élections municipales et cantonales ont toujours eu lieu dans la même année qu'un renouvellement sénatorial et avant ce renouvellement.* »[377]

822 – La gestion juridique, institutionnelle et politique de cette séquence a permis de montrer que la durée des mandats et le calendrier électoral font bien partie de la logique des institutions. Les durées des mandats sont effectivement liées entre elles et le calendrier électoral doit exprimer à la fois une logique institutionnelle et la prééminence de tel mandat sur tel autre en fonction de l'importance des charges qui y sont liées.

823 – Il aura fallu la survenance de l'adoption du quinquennat présidentiel et la volonté de voir réaffirmer le rôle du Sénat en qualité de représentant des collectivités territoriales pour voir enfin se dénouer le nœud gordien du *« novennat »* sénatorial. La réforme de la durée du mandat présidentiel aura agi comme un déclencheur de la réduction du mandat sénatorial, chacun s'accordant sur le fait que la situation du Sénat, désormais trop singulière, ne pouvait être maintenue. Complémentairement, les différents mandats politiques locaux, tous fixés à six ans devenaient la justification de la longueur du mandat sénatorial. Lors de la réforme de 2003, le débat parlementaire est venu opportunément rappeler que la représentation des collectivités territoriales par le Sénat était d'autant mieux assurée que toutes les collectivités territoriales pouvaient participer, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la désignation des sénateurs, ce qui ne pouvait être arithmétiquement le cas lorsque le mandat était de neuf ans pour l'un et de six pour les autres.

824 – Ainsi, peut-on constater au fil d'une analyse qui nous a menés de 1875 à 2003, que la situation du Sénat, porté vers le respect de la tradition a, en ce qui concerne la durée du mandat de ses membres, connu des soubresauts et des remises en cause importantes et fréquentes. Finalement, le Sénat a trouvé dans cette succession de considérations politiques la légitimité qui était nécessaire à sa propre pérennité. En effet, bien qu'étant rapidement en déficit d'image démocratique, particulièrement à partir de 1946, puis tombé en disgrâce dès le début des années soixante lors de la mise en place des institutions de la Vème République, le Sénat a réussi à maintenir son influence politique et son mandat à la longueur inusitée. La

[377] Rapport n° 3 (2005-2006) de M. Jean-Jacques HYEST, sénateur.

réduction de la durée de ce dernier n'a finalement pas eu comme cause immédiate le résultat d'un rapport de force politique qui lui était défavorable. Le mandat de neuf ans a succombé parce qu'il n'était plus en adéquation avec le fonctionnement général du régime politique.

825 – Ainsi, tout à la fois la déconstruction de l'ordre politique ancien découlant de différentes législations datant de la fin du XIXème siècle et la réalisation d'un nouvel ordre à partir de la concrétisation du quinquennat présidentiel en 2000 montrent qu'il existe entre les longueurs des différents mandats politiques des liens logiques, politiques, institutionnels et finalement mécaniques. Ces liens sont constitutifs d'un équilibre politique au même titre que les mécanismes institutionnels qui définissent les rapports de telle institution avec les autres au sein d'un même régime politique.

826 – On remarquera à ce propos que l'expérience française, et plus particulièrement celle découlant de l'évolution des institutions depuis 1960, montre que non seulement les durées des différents mandats sont liées entre elles mais que les adaptations de durées subissent des rythmes comparables. Ainsi, temporellement, au septennat réévalué[378] correspond, en 1958, le Sénat restauré[379], la période du septennat chahuté[380]est comparable à celle du Sénat discuté[381], pendant les années 1962-1969-1973, puis, enfin, le temps du septennat renversé[382] s'assimile à celui du Sénat normalisé[383] en 2000-2003.

827 – Dans un autre ordre d'idées et de manière plus générale, l'évolution de la durée des mandats politiques français tout au long de la période contemporaine montre, nonobstant le fait que la pratique démocratique ne peut se concrétiser, de nos jours, que dans le cadre de la démocratie représentative, qu'il existe bien une sorte de hiatus entre démocratie et représentation. En effet, on a pu constater que les mandats politiques, systématiquement courts lors de la période révolutionnaire, avaient connu un allongement de leur durée, particulièrement pendant la période de la mise en œuvre de la démocratie représentative dont les institutions de la IIIème République constituent le symbole. Ainsi, l'influence philosophique de la Grèce antique, à travers les œuvres de Jean-Jacques ROUSSEAU notamment, s'est estompée rapidement pour faire, à nouveau, place à la représentation qui avait eu droit de cité pendant la période moderne, à travers les œuvres de BODIN, notamment.

---

[378] Lire paragraphe 569, page 149.
[379] Lire paragraphe 624, page 165.
[380] Lire paragraphe 577, page 152.
[381] Lire paragraphe 630, page 167.
[382] Lire paragraphe 592, page 156.
[383] Lire paragraphe 638, page 168.

828 **–** Il semble que le retournement de tendance qui s'est concrétisé au tournant du XXIème siècle doive être rapproché de la perte de légitimité de la classe politique dans son ensemble. Les citoyens se montrent de plus en plus circonspects voire critiques envers la classe politique[384]. Le citoyen revendique, pour lui-même, une participation politique plus régulière et plus dense à travers la réduction de la durée des mandats politiques qu'il accorde à ses représentants. Par des objets tels que la durée des mandats, mais aussi la décentralisation, la lutte contre le cumul des mandats ou le non renouvellement des mandats, le citoyen recherche des espaces de liberté politique qu'il dispute à la représentation, à la classe politique.

B- L'équilibre politique aux États-Unis, un système à la « *6 – 4 – 2.* »

829 **–** Si le système électoral américain est critiquable à plusieurs endroits[385], il semble que le système de durée des mandats soit digne de tous les éloges. En effet, dans le cadre d'un régime présidentiel, la formule électorale allie à la fois la nécessité d'une consultation populaire à délai rapproché, un mandat présidentiel permettant, malgré tout, une certaine longévité au pouvoir exécutif et un Sénat qui assure la stabilité du régime politique dans son ensemble. Le rythme électoral soutenu empêche l'installation d'une sorte de démocratie unanimiste dans laquelle tous les pouvoirs seraient détenus par le même bord politique pendant une trop longue période avec, cependant, la possibilité de maintenir au pouvoir les équipes méritantes.

830 **–** On a parfois émis l'idée selon laquelle le mandat présidentiel était peut-être un peu trop court compte tenu de la complexité des affaires et des délais de négociation importants qu'implique un système présidentiel. Il faut cependant prendre en compte le fait que le pouvoir exécutif est délégué à une institution mono personnelle et qu'il est prudent, de ce fait, de soumettre son titulaire à un contrôle politique sévère et étroit. Par ailleurs, la modification de la durée du mandat présidentiel remettrait en cause l'ensemble de l'équilibre du système de mandats car, plus que partout ailleurs, l'ensemble des mandats politiques américains fait système. La concordance multiple des différentes échéances est essentielle à la préservation de l'équilibre global. Porter le mandat présidentiel à cinq ou six ans remettrait immédiatement en cause le mécanisme de poids et contrepoids que mettent en œuvre les institutions américaines ; mécanisme dont le « *6 – 4 – 2* » est un rouage essentiel.

---

384 Les enquêtes d'opinion montrent l'acrimonie des électeurs envers la classe politique. Voir note 6, page 6.

385 Sont ici pointés le système de vote archaïque, le fait que puisse être élu Président des États-Unis, une personnalité minoritaire en nombre de voix populaires, un processus électoral long et dispendieux et une nomination repoussée de plus de deux mois après le jour électoral.

831 – Bien que *PUBLIUS* ait consacré de nombreuses pages du *Fédéraliste* à l'exposé des raisons ayant conduit à l'adoption des durées des différents mandats, aucun développement n'est spécifiquement consacré à une analyse croisée des durées des trois mandats principaux. On peut donc penser que le fonctionnement du système n'était pas prémédité même si toutes ses composantes ont été mises en place dès l'origine.

832 – Le système de durées[386] mis en place aura résisté déjà plus de deux siècles alors même que la Constitution américaine aura connu vingt-sept amendements. Ce n'est pas dire que la durée de tel ou tel mandat ne fasse pas l'objet de débats. La proposition de porter le mandat présidentiel à six ans a été émise depuis de longues années déjà. Mais jusqu'à présent, la durée des mandats politiques est restée sans changement. La raison en est que le *« 6 – 4 – 2 »* posé par la Constitution américaine ne doit finalement rien au hasard. La formule exprime un certain équilibre dans lequel sont pesées au trébuchet à la fois la légitimité et la volonté des États fédérés qui n'ont consenti qu'avec beaucoup de réticence à la mise sur pied d'une fédération venant limiter leur souveraineté, mais également les facultés accordées au Président pour l'exercice des compétences qui lui sont reconnues et enfin, essentielle dans une démocratie, la possibilité pour le Peuple de s'exprimer, de manière régulière et rapprochée, sur le fonctionnement de l'État fédéral.

C- L'équilibre des États régionaux.

On a déjà décrit les situations respectives de l'Espagne et de l'Italie[387].

833 – Le Royaume ibérique a fait le choix, depuis 1978, d'aligner l'ensemble des mandats politiques nationaux, régionaux et locaux sur une seule et même durée de quatre ans. Et l'on est tenté de prendre le parti de penser que cette identité de durée exprime la volonté de ne pas donner à tel ou tel mandat du système une primauté particulière par rapport aux autres, la Couronne royale assurant, pour ce qui la concerne, la cohésion de l'ensemble et la continuité de l'État.

834 – La République transalpine a fait le choix du quinquennat, celui-ci trouvant à s'appliquer, depuis la réforme constitutionnelle de 1963, tout à la fois aux deux mandats parlementaires, au mandat régional et, également aux mandats locaux.

On notera donc que les deux États régionaux ont fait le choix d'appliquer une seule et même durée pour l'ensemble de leurs mandats politiques.

---

[386] Souligné par nous.
[387] Lire paragraphe 386, page 99 ; paragraphe 409, page 103 et paragraphe 689, page 180.

835 – La Constitution de la République italienne du 27 décembre 1947 institue également le septennat pour le Président de la République. Bien que ne prévoyant pas de missions aussi complètes que celles contenues dans l'article 5 de la Constitution française de 1958, la Constitution italienne dispose, dans son article 87 : « *Le Président de la République est le chef de l'Etat et représente l'unité italienne*[388]. » Représenter n'est pas garantir et le Président italien ne dispose pas des prérogatives particulières nécessaires pour assurer l'unité de l'État. La formule de l'article 87 signifie que le Président est le symbole de l'unité italienne. Dans le contexte italien, la formule n'est pas anodine. Il faut, en effet, prendre en compte le fait que l'unité italienne ne date que de 1860. Historiquement parlant, la formule de l'article 87 trouve déjà une première explication. À ceci s'ajoute que ce pays, est rangé, par les constitutionalistes, parmi les États régionaux, ce qui constitue un élément centrifuge contre lequel il n'est pas indifférent d'exciper de symboles marquant l'unité de l'État. *Mutatis mutandis*, le Président italien joue le même rôle que le Roi d'Espagne dont il est dit à l'article 56 de la Constitution du 27 décembre 1978 : « *1. Le Roi est le chef de l'État, symbole de son unité et de sa pérennité […]* ».

836 – On notera, au passage, qu'en Italie comme dans d'autres États que l'on a déjà étudiés, l'unité et la continuité sont représentées ou garanties par le recours au septennat, substitut, semble-t-il, incontournable.

837 – Les deux exemples péninsulaires viennent, comme en contre-point, souligner la précarité grandissante de la Belgique, pays devenu fédéral et pour lequel la durée des mandats politiques peut donner lieu à une analyse intéressante.

D- La désagrégation progressive de l'État belge évaluée à l'aune de la durée des mandats politiques.

838 **-** L'analyse de la situation belge, au regard de la durée des mandats politiques inscrits dans la Constitution en évolution constante depuis la fin du XIXème siècle, a été menée précédemment[389]. Elle a mis en lumière un double mouvement de démocratisation et de fédéralisation des institutions.

839 **-** Le mouvement de fédéralisation des institutions belges se caractérise lui-même par le fait que la durée des mandats des institutions fédérées est inscrite dans la Constitution de l'État, ce qui constitue une exception par rapport à ce qui est pratiqué dans les autres États fédéraux. La durée du mandat des institutions fédérées fait partie du pacte constitutionnel fédéral et jouit des garanties qui sont attachées à cette situation. De plus, la

[388] Souligné par nous.
[389] Lire les paragraphes 667 à 675, pages 175 et suivantes.

durée des mandats des institutions fédérées est supérieure à celle des institutions fédérales. En effet, les mandats de Représentants et de Sénateurs sont de quatre ans alors que les mandats des entités fédérées sont de cinq ans. Ainsi, les membres des assemblées de communautés et de régions disposent d'une pérennité institutionnelle mieux établie que les Représentants ou les Sénateurs du fait d'un mandat plus long de un an. Cette situation peut être interprétée comme la traduction d'une perte de légitimité de l'État national par rapport à ses composantes communautaires et régionales, ce qui va dans le sens des alarmes exprimées quant à la continuité de l'État belge confronté depuis plusieurs décennies à des forces centrifuges menaçant son intégrité.

§§§§§

840 - *Les différents exemples exposés au cours de cette section ont montré que la durée des mandats politiques ne pouvait être réduite à une simple dimension mécanique et utilitariste uniquement destinée à fixer un terme au mandat politique auquel elle s'applique.*

841 - *Bien au contraire, la durée choisie pour un mandat lui confère une dimension singulière, soit valorisante, soit, au contraire, dépréciative. Elle participe à faire reconnaître à l'institution à laquelle elle s'applique son aura particulière.*

842 - *La durée de chacun des mandats politiques concourt en tant que rouage institutionnel à la réalisation de l'économie générale du régime politique dans son ensemble. En cela, son intérêt dépasse la seule configuration de l'institution à laquelle elle est attachée.*

843 - *Par ailleurs, un mandat politique n'est jamais unique dans un régime, et les différents mandats interagissent par la dévolution des compétences mais aussi par la durée de chacun d'eux. Un régime politique se caractérise ainsi par son système de mandats et les durées de ceux-ci font également système et participent ainsi à conférer au régime son caractère particulier, son équilibre spécifique.*

844 - *Ainsi, le régime politique, dans sa constitution et in abstracto, confère une durée à chacun des mandats qu'il institue mais, en retour, chacun des mandats vient influer le fonctionnement courant du régime et lui conférer une part de son caractère particulier. Autrement formulé, une durée de mandat trouve à asseoir sa propre légitimité en fonction de son adéquation par rapport à l'équilibre global des institutions. En retour, elle imprime sa logique de telle façon qu'institutions, mécanismes et durées font système politiquement et juridiquement.*

§§§§§

845 - *La durée des mandats politiques varie en fonction de la philosophie qui sous-tend le régime. Ainsi, les durées des mandats ont beaucoup varié en France où la succession des régimes politiques a été importante, alors que ces durées sont beaucoup plus stables dans les démocraties qui ont connu moins de soubresauts. Mais l'histoire constitutionnelle française montre que la variation de la durée des différents mandats politiques ne s'observe pas uniquement lors de la succession des régimes politiques. Les représentants français usent et abusent de leurs prérogatives pour réformer la durée des mandats, soit de manière pérenne, pour adapter la Constitution, soit de manière circonstancielle, pour lutter contre l'encombrement du calendrier électoral.*

846 - *Par rapport à la pratique française, les pays étrangers, et plus particulièrement le monde anglo-saxon, se caractérisent par une grande stabilité de la durée des mandats. Les États-Unis d'Amérique se distinguent par la stabilité de la durée des mandats depuis l'adoption de la Constitution de 1787. Ils constituent l'exemple le plus accompli d'un régime politique dans lequel a été institué un système de mandats et un système de durée de mandats qui participent à la définition du caractère particulier du régime politique ainsi qu'à l'adoption d'un rythme politique basé sur la succession très régulière et prévisible des élections aux différentes charges constitutionnelles. Le Royaume Uni de Grande-Bretagne, quant à lui, a conforté le quinquennat emblématique du régime en adoptant le « fixed term mandate ».*

847 - *Ainsi donc, la durée des mandats politiques ne constitue pas un élément inerte du système politique et juridique. C'est une des données qui participent à l'évolution spontanée du régime dans lequel ces mandats s'inscrivent. Les mandats d'un même régime politique font système entre eux, ils interagissent, soit de manière spontanée, soit grâce à la construction mise en place par le constituant.*

848 - *Il est ainsi établi la nécessité de considérer la durée de chacun des mandats politiques comme un élément de réflexion indispensable dans l'organisation des institutions constitutionnelles et politiques. L'équilibre des institutions ne dépend pas uniquement des pouvoirs qui sont dévolus à chacune d'elles. Les durées des différents mandats et l'organisation que ces différentes durées forment entre elles sont des éléments importants de la réalisation de l'équilibre effectif des institutions.*

DEUXIÈME PARTIE :

L'EXTINCTION
DU
MANDAT POLITIQUE

849 - Comme tout être biologique ou social, le mandat politique naît, vit et s'achemine vers son extinction. Dans cette perspective, trois hypothèses sont susceptibles de se réaliser.

850 - Tout d'abord, un mandat politique peut courir jusqu'à sa fin programmée et connaître son échéance normale. Il convient, dans cette première hypothèse, de se poser la question de l'éventualité du renouvellement de la fonction du mandataire sortant. Cette question du renouvellement du mandat est essentielle à la problématique de la durée des mandats politiques. Sa réalisation effective, bien sûr, mais également sa possibilité juridique ou son éventualité politique contribuent à modeler la vie politique et institutionnelle du régime politique considéré. Ainsi, dans le cadre d'une étude constitutionnelle, la possibilité du renouvellement, l'encadrement plus ou moins strict de cette éventualité posée par les règles constitutionnelles forment une question importante pour la vie de l'institution directement concernée mais également pour l'ensemble institutionnel et la vie politique de la Nation.

851 - Ensuite, deuxième hypothèse, bien qu'un mandat politique arrive à son échéance prévue, il convient de se demander si certaines circonstances touchant à la vie sociale ou internationale peuvent ou non empêcher que le processus démocratique, fragile par essence, suive son cours normal. Il faut ici aborder l'éventualité de la prorogation d'un mandat arrivé à son terme prévu. Certaines constitutions ignorent cette possibilité, d'autres l'abordent en fixant des garde-fous plus ou moins stricts à sa réalisation. Toujours, l'éventualité de circonstances exceptionnelles existe et il convient d'étudier la manière dont ce problème est traité, que sa survenance ait été théoriquement prévue ou, au contraire, ignorée.

852 - Enfin, si, à la fin de son mandat, le titulaire quitte sa fonction, se pose la question de sa condition sociale et politique nouvelle. Faut-il réserver à cette personnalité jadis éminente une place particulière dans la vie publique et laquelle, ou, au contraire, la laisser regagner une vie totalement privée, sorte d'Aventin contemporain ? Cette circonstance amène à se poser des questions humaines, sociales, éthiques mais aussi politiques qui font de son traitement un questionnement relevant de la problématique de la durée des mandats politiques.

853 - Les trois hypothèses précédemment déclinées ne concernent que l'échéance normale du mandat politique. Mais, la vie politique connaît également des aléas, imprévus qui viennent perturber le cours régulier de son déroulement.

854 - Ces aléas sont parfois de nature politique. Il peut s'agir de circonstances collectives dont la survenance peut faire partie des hypothèses de fonctionnement de la mécanique institutionnelle sans en être un rouage normal. La dissolution des assemblées parlementaires fait partie de cette catégorie d'aléas. Mais il peut s'agir aussi de circonstances individuelles. La démission et la destitution illustrent ce cas de fonctionnement accidentel que les constitutions abordent plus ou moins précisément. Enfin, l'aléa institutionnel rejoint parfois le drame personnel et humain. La maladie et le décès sont des circonstances, également politiques, qui touchent à la durée du mandat politique puisque l'une et l'autre aboutissent, au mieux, à sa suspension, au pire, à son extinction irrémédiable.

855 - Ainsi, l'échéance normale du mandat politique, d'une part, et l'aléa politique ou humain, d'autre part, connaissent des traitements politiques et juridiques dont les modalités font partie de la problématique générale de la durée des mandats politiques.

Chapitre I : Le traitement de l'échéance normale du mandat politique.

856 - Parce que, dans un régime politique représentatif, la durée du mandat est obligatoirement limitée, son échéance constitue un moment particulier de la vie politique. Le traitement juridique de cette échéance est important parce qu'il participera au modelage du caractère du régime politique dans le temps tout autant qu'au traitement des circonstances immédiates du calendrier politique.

857 - Le mandat politique arrivant à son échéance normale, se pose la question de la possibilité juridique de son éventuel renouvellement. Dans une autre perspective, il convient également de s'interroger sur la possibilité de la survenance de certaines circonstances exceptionnelles qui pourraient conduire à la prorogation du mandat finissant. Enfin, dernière hypothèse dont certaines constitutions se sont saisies, la condition sociale et politique du mandataire sortant peut être une question relevant du traitement de l'échéance normale du mandat politique.

Section I : La problématique du renouvellement de mandat.

858 - Afin de connaître sa résolution, la problématique du renouvellement des mandats politiques doit être abordée, dans un premier mouvement, par une approche liminaire et théorique après laquelle un essai d'étude des pratiques constatées, en droit français et en droit comparé, pourra être tenté.

I – Approche théorique de la problématique du renouvellement des mandats.

859 - Trois questions semblent devoir être abordées à cette étape de la réflexion. Il convient, tout d'abord, de se demander si tous les mandats politiques sont concernés par la question du renouvellement et, dans le cas d'une réponse négative, quels sont les mandats pour lesquels la question se pose avec une acuité particulière. Dans un deuxième temps, il s'agit d'identifier, en théorie, les réponses qui peuvent être apportées au problème posé par l'éventualité d'un renouvellement de mandat. Enfin, pour que la problématique du renouvellement des mandats politiques ait un véritable sens, il convient d'aborder les discussions théoriques qui permettent de mettre en lumière les véritables intérêts qu'elle recouvre.

A- Les mandats concernés par la problématique du renouvellement.

860 - D'un point de vue théorique, l'ensemble des mandats confiés par le peuple en vue de l'exercice d'une fonction politique est susceptible d'être concerné par la question et, en remontant dans l'histoire, on remarque qu'il en a été ainsi dans la Grèce antique ou dans la Rome républicaine même si, pour ces époques reculées, la notion de mandat représentatif est anachronique. Ainsi, le Conseil de l'Europe note-t-il, dans un *rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité des fonctions publiques*, adopté en 2012, que le problème du renouvellement du mandat est consubstantiel à celui de sa durée et qu'il est abordé depuis l'avènement de la démocratie.[390] On est donc amené à constater que l'idée de limiter le renouvellement des charges publiques est antérieure au concept de représentation politique qui, dans son acception contemporaine, n'a droit de cité qu'à partir de la fin du XVIIIème siècle.

861 - Pendant la période révolutionnaire, certains régimes politiques français, justement parce qu'ils étaient établis sous l'influence philosophique des Anciens, ont comporté des dispositions relatives au renouvellement des mandats politiques quelle que soit la nature de ceux-ci, représentatifs ou exécutifs, nationaux ou locaux. Cependant, dans le cadre de l'exercice de la démocratie représentative, seule modalité de la démocratie qui concerne la période contemporaine, l'acuité du problème du renouvellement de mandat est d'une intensité différente selon que l'on considère l'exercice du pouvoir législatif ou le pouvoir exécutif.

862 - Par nature, la composition d'une assemblée chargée de l'exercice du pouvoir législatif et du contrôle de l'exécutif reflètera les différents courants politiques qui traversent la société. Toujours, la pluralité politique aura droit de cité. Il n'y a pas ou peu de risque qu'un seul courant politique monopolise l'ensemble des postes de l'assemblée et les multiples élections auxquelles sa formation peut donner lieu garantissent la présence de la pluralité des courants politiques au sein de l'assemblée.

---

390 Conseil de l'Europe. Commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise). Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques adopté par le conseil des élections démocratiques lors de sa 32ème session (Venise, 11 décembre 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 93ème session plénière (Venise, 14-15 décembre 2012) sur les observations de Mme Gordana SILJANOVSKA-DAVKOVA et Mme Tanja KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA. Etude n°646/2011. CDL-AD(2012)027. « *L'histoire montre que la limitation du mandat n'est rien de nouveau dans la théorie démocratique, mais qu'au contraire, on en retrouve les racines historiques à l'époque de la démocratie athénienne. […] La république romaine connaissait aussi un système de magistrats élus. Au terme de leur mandat, qui durait un an, ceux-ci ne pouvaient être réélus pendant les dix années suivantes.* »

863 - L'importance du problème est tout autre en ce qui concerne le pouvoir exécutif et plus particulièrement pour le président de la République. En effet, les premiers ministres des régimes parlementaires ne sont pas concernés par cette problématique tant leur position et leurs pouvoirs dépendent d'une expression parlementaire qui les encadre, les contrôle, en même temps qu'elle les institue. Ils sont, selon la mécanique institutionnelle du parlementarisme, tributaires de la durée de la majorité parlementaire et de la législature[391].

864 - La problématique du renouvellement des mandats politiques trouve sa plus parfaite légitimité dans le cas des présidences de la République quelle que soit la nature du régime dans lequel cette présidence trouve sa place, que ce soit dans un régime présidentiel, dans un présidentialisme ou dans le cadre d'une république parlementaire. C'est, en effet, par rapport à cette institution présidentielle que la problématique du renouvellement du mandat trouve le plus de sens. Caractère mono personnel de l'institution, professionnalisation et surtout personnalisation se cumulent pour faire naître les dangers auxquels la problématique du renouvellement de mandat tente d'imaginer les solutions adéquates pour y faire face. Le rapport de la Commission de Venise précité constate : « *Aujourd'hui, la limitation des mandats et la possibilité d'être réélu sont associées avant tout à l'élection du Chef de l'État, et plus rarement à la réélection des titulaires d'autres fonctions publiques. (de nature politique : députés, conseillers locaux ou régionaux, premiers ministres, ministres, maires etc.)* » Le même rapport constate : « *Dans la plupart des cas, les constitutions des États membres du Conseil de l'Europe et de pays qui ne sont pas membres de l'organisation, comportent des dispositions limitant la durée du mandat de Chef de l'État et donnant à celui-ci le droit d'être réélu une seule fois.* »

865 - Si le problème de la limitation de la rééligibilité concerne surtout le pouvoir exécutif, il existe cependant des constitutions dans lesquelles le pouvoir législatif, mais aussi les pouvoirs locaux et régionaux, sont concernés par cette limitation. Ainsi, en ce qui concerne le Venezuela, la Constitution du 15 décembre 1999 prévoyait, dans son article 192 : « *Le mandat des députés à l'Assemblée Nationale a une durée de cinq ans, ils pourront être réélus (es) pour deux périodes consécutives au maximum*[392]. » Cependant, la Constitution vénézuélienne a été amendée par référendum le 15 février 2009, ceci afin de permettre au président CHAVEZ, qui, selon l'article 230 de la Constitution, ne pouvait être réélu qu'une

[391] Il convient de noter ici la situation particulière du Premier Ministre français qui est, juridiquement, désigné par le Président de la République et dont le mandat ne connaît pas de limite temporelle.
[392] Souligné par nous

seule fois, de se représenter indéfiniment[393]. Dans le même mouvement, l'ensemble des organes politiques a bénéficié de la modification constitutionnelle puisque les députés à l'Assemblée nationale peuvent aussi être indéfiniment réélus ainsi que les maires, les gouverneurs et les membres des assemblées parlementaires des États fédérés.

866 - Si le rapport adopté par la Commission de Venise précité établit un diagnostic des dispositions prises de manière quasi générale par les constitutions des États membres ou non du Conseil de l'Europe, il n'établit pas une liste des réponses théoriquement envisageables face à l'éventualité du renouvellement des mandats présidentiels en particulier et des mandats politiques en général.

B- Les réponses théoriquement possibles à l'éventualité du renouvellement.

867 - Il existe quatre schémas de principe relatifs à la prise en compte de la problématique de la rééligibilité par les dispositions constitutionnelles des États.

868 - On peut tout d'abord constater que la Constitution étudiée ne contient aucune disposition concernant l'hypothèse théorique de la rééligibilité. Dans ce cas, on doit considérer que ce qui n'est pas expressément interdit ou limité est pleinement autorisé. La possibilité du renouvellement illimité constitue donc le droit commun des institutions concernées.

869 - Le deuxième cas est constitué par la possibilité, expressément prévue par la Constitution, de la rééligibilité. Ce cas, qui est pratiqué dans le droit positif de certains pays, n'ajoute rien par rapport à l'application de la première hypothèse évoquée ci-dessus : le droit au renouvellement est entièrement libre. Cette pratique peut s'expliquer par le souhait de vouloir solenniser le choix opéré par le constituant. Ce peut être aussi la volonté de marquer un choix constitutionnel qui serait en rupture par rapport à une pratique antérieure notoirement établie. La formulation expresse serait alors choisie pour affirmer une solution constitutionnelle qui s'inscrirait en transgression par rapport à une pratique contraire ancrée dans les habitudes nationales.

[393] Le Président CHAVEZ est élu le 6 décembre 1998. Il provoque l'adoption d'une nouvelle constitution, par référendum, le 15 décembre 1999, qui prévoit qu'une même personne ne peut être élue à la présidence plus de deux fois. Hugo CHAVEZ est élu président le 30 juillet 2000, selon les nouvelles dispositions constitutionnelles, puis une deuxième fois, le 3 décembre 2006. La constitution est alors amendée par la suppression de toute limitation, ce qui permet à Hugo CHAVEZ d'être réélu le 15 février 2012. Il décède le 4 mars 2013, avant d'avoir prêté serment, ce qui ouvre une nouvelle controverse constitutionnelle.

870 - Le troisième cas concerne la limitation des possibilités de rééligibilité. Le principe de cette limitation étant acquis, les dispositions constitutionnelles peuvent prévoir de multiples dispositifs instituant cette limitation. Il peut s'agir de limiter le nombre de mandats accessibles à une même personne. On peut prendre en compte les mandats consécutifs ou l'ensemble des mandats, limiter ce nombre à deux, trois ou plus…Les possibilités sont multiples en théorie et les exemples riches de dispositions diverses et variées.

871 - Le dernier cas, enfin, concerne l'interdiction totale de la rééligibilité. Le mandat sera unique et l'élu devra quitter ses fonctions à la fin du mandat pour lequel il aura été élu une première et dernière fois.

872 - On peut, par ailleurs, imaginer que les quatre cas fassent l'objet d'une combinaison dans un même texte constitutionnel, tel cas étant appliqué à un organe, tel autre à un autre. C'est, au demeurant, ce qui se produit le plus souvent puisque, si les cas de limitation plus ou moins sévères intéressent le mandat présidentiel, les autres organes sont, en général, exempts de dispositions particulières. Il y a bien combinaison de solutions appliquées à des institutions différentes.

C- L'intérêt de la problématique du renouvellement : discussions théoriques.

873 - Afin d'évaluer l'intérêt que représente le sujet de la rééligibilité des élus, il est utile de faire débattre, à quelques décennies d'intervalle, Alexander HAMILTON, l'un des auteurs du « *Fédéraliste »*, datant de 1787-1788, avec Alexis de TOCQUEVILLE, l'auteur de « *De la démocratie en Amérique »*, ouvrage publié en 1835-1840.

874 - HAMILTON critique l'hypothèse de la non rééligibilité dans le *Fédéraliste* n° 72 publié le 19 mars 1788[394], TOCQUEVILLE lui répond dans un chapitre intitulé *De la réélection du Président* dans le tome I de son ouvrage[395].

875 - HAMILTON débute sa critique en affirmant que le titulaire d'un mandat dont les perspectives seraient occultées par l'impossibilité de le voir reconduit pourrait être amené à ne pas soigner sa propre conduite et à essayer de rentabiliser une fonction qu'il sait éphémère et sans espoir de pérennité. Ainsi, cet élu, qui n'aurait aucune incitation à consentir un investissement de sa personne sur le long terme, perdrait une grande partie de sa motivation à remplir ses fonctions à la satisfaction de ses concitoyens. « *Il y a peu d'hommes qui n'éprouveraient pas bien moins de zèle à remplir un devoir, quand ils sont conscients que les avantages de la situation qui lui est liée doivent être abandonnés à une période*

[394] **Alexander HAMILTON, John JAY et James MADISON :** *Le Fédéraliste* Edition d'Anne AMIEL, Classiques Garnier, collection PolitiqueS Paris, 2012 pages 531 à 536.
[395] **Alexis de TOCQUEVILLE :** *De la démocratie en Amérique* 13ème édition Ed. Pagnerre Paris 1850 Pages 162 et suivantes. Consultable sur Gallica.bnf.fr.

déterminée, que s'il leur est permis d'entretenir l'espoir d'obtenir par le mérite[396]*, leur perpétuation. On ne peut disputer à cette assertion tant il est admis que le désir de récompense est une des plus puissantes motivations de la conduite humaine : ou que la meilleure garantie de la fidélité de l'humanité est de faire coïncider ses intérêts avec son devoir.*[397] ». Au contraire, ajoute HAMILTON, cet élu serait tenté de profiter de ses courtes années de mandat pour capitaliser à son profit personnel les avantages conférés par sa charge publique. Non seulement cet élu ne s'investirait pas suffisamment mais il serait amené à se laisser aller à des attitudes illicites afin de rentabiliser, à son profit personnel, une situation politique qu'il sait particulièrement éphémère : « *Un homme avide qui se trouverait remplir la charge, anticipant le moment où il doit abandonner de toutes façons les avantages dont il jouit ressentira une propension –à laquelle un tel homme aura du mal à résister- de faire le meilleur usage de sa situation tant qu'elle dure et n'aura pas de scrupule à recourir aux expédients les plus corrompus pour rendre la moisson aussi abondante qu'elle est éphémère ; alors que le même homme, vraisemblablement, dans une perspective différente, se contenterait des gratifications régulières de la situation, et serait même peu désireux de se risquer aux conséquences d'un abus de cette situation.*[398] ».

876 - À cela, Alexis de TOCQUEVILLE réplique, en farouche défenseur du mandat non renouvelable, que le principe électif corrompt les esprits des citoyens trop occupés à faire valoir leurs qualités par rapport à la possibilité d'accéder à une charge publique : « *Le principe de la réélection tend à dégrader la morale politique du peuple et à remplacer par l'habileté le patriotisme.* ». Il ajoute : « *L'intrigue et la corruption sont les vices naturels aux gouvernements électifs. Mais lorsque le chef de l'État peut être réélu, ces vices s'étendent indéfiniment et compromettent l'existence même du pays. Quand un simple candidat veut parvenir par l'intrigue, ses manœuvres ne sauraient s'exercer que sur un espace circonscrit. Lorsque, au contraire, le chef de l'État se met lui-même sur les rangs, il emprunte pour son propre usage la force du gouvernement. Dans le premier cas, c'est un homme avec ses faibles moyens, dans le second, c'est l'État lui-même, avec ses immenses ressources, qui intrigue et qui corrompt. Le simple citoyen qui emploie des manœuvres coupables pour parvenir au pouvoir, ne peut nuire que de manière indirecte à la prospérité publique ; mais si le représentant de la puissance exécutive descend dans la lice, le soin du gouvernement devient pour lui intérêt secondaire ; l'intérêt principal est son élection. Les*

[396] Souligné dans l'édition citée précédemment référencée.
[397] Page 532 de l'édition précédemment référencée.
[398] Page 535.

négociations, comme les lois ne sont plus pour lui que des combinaisons électorales ; les places deviennent la récompense de services rendus, non à la nation mais à son chef. Alors même que l'action du gouvernement ne serait pas toujours contraire à l'intérêt du pays, du moins elle ne lui sert plus. Cependant, c'est pour son usage seul qu'elle est faite.».

877 - De plus, la possibilité pour le titulaire d'une charge publique de voir sa situation se pérenniser va l'inciter à adapter sa conduite en fonction de cet objectif et ceci de manière de plus en plus engagée au fur et à mesure que l'échéance de l'élection suivante se rapprochera : « *Il est impossible de considérer la marche ordinaire des affaires aux États-Unis, sans s'apercevoir que le désir d'être réélu domine les pensées du président ; que toute la politique de son administration tend vers ce point ; que ses moindres démarches sont subordonnées à cet objet ; qu'à mesure surtout que le moment de la crise approche, l'intérêt individuel se substitue dans son esprit à l'intérêt général. Le principe de la réélection rend donc l'influence des gouvernements électifs plus étendue et plus dangereuse. Il tend à dégrader la morale politique du peuple et à remplacer par l'habileté le patriotisme*.».

878 - HAMILTON argumente encore en expliquant que les charges politiques exigent parfois que le temps ne soit pas compté à ceux qui souhaiteraient s'investir dans une grande œuvre, un programme politique insusceptible d'être réalisé dans le temps d'un mandat unique et qu'il convient alors de laisser ces élus dans une perspective politique qui leur laisse l'espoir de pouvoir terminer la tâche qu'ils débutent. Si cette perspective n'existe pas, l'élu sera enclin à ne pas faire preuve de dynamisme et à ne pas débuter une politique qu'il saura ne pas avoir les moyens temporels de terminer : « *Même l'amour de la gloire, la passion dominante des esprits les plus nobles, qui pourra pousser un homme à planifier et entreprendre des tâches vastes et difficiles pour l'intérêt public, tâches qui requièrent un temps considérable pour être mûries et parfaites, s'il peut se flatter de la perspective qu'on lui accorde de pouvoir finir ce qu'il a commencé, pourra, au contraire, se décourager de l'entreprise s'il prévoit qu'il doit quitter la scène avant d'avoir pu accomplir son œuvre, et l'abandonner, ainsi que sa propre réputation, à des mains qui peuvent en être incapables ou y être hostiles.*[399] »

879 - HAMILTON considère également que le fait de laisser de nombreux talents dans un désœuvrement forcé est une source de mécontentement pour ceux à qui cette privation est imposée et, par voie de conséquence, un danger pour la communauté : « *Serait-ce promouvoir la paix de la communauté, ou la stabilité du gouvernement, que de voir une*

[399] Page 535.

demi-douzaine d'hommes, ayant assez de crédit pour s'élever à la magistrature suprême, errant au milieu du peuple comme des fantômes mécontents, et soupirant pour une place qu'il ne pourront jamais plus posséder ? »

880 - HAMILTON explique également que le fait d'interdire la réélection d'un élu arrivé au terme de son mandat prive la communauté nationale de l'expérience acquise pendant la réalisation de sa charge : « *Que l'expérience soit la mère de la sagesse est un adage dont la vérité est reconnue par les membres les plus sages comme par les membres les plus simples de l'Humanité. […] Peut-il être sage de mettre cette qualité désirable et essentielle au ban de la Constitution et de déclarer qu'au moment où il l'a acquise, son possesseur sera contraint d'abandonner la place où il l'a acquise et à laquelle il est adapté ? C'est néanmoins la teneur précise de tous ces règlements qui excluent que des hommes servent leur pays selon le choix de leurs concitoyens, après que, par une suite de services, ils seront devenus aptes à le faire avec la plus grande utilité.*[400] »

881 - Cet inconvénient est d'autant plus dommageable lorsque la communauté se trouve dans une situation de crise qui demanderait que l'intérêt public soit confié à des élus aguerris. « *Il n'est pas de Nation qui, à un moment ou à un autre, n'ait expérimenté l'absolue nécessité du service d'hommes particuliers dans des situations particulières ; peut-être ne serait-il pas trop fort de dire : pour la préservation de son existence politique. Combien peu sage, dès lors, doit être une telle disposition sacrificielle, qui interdit à la Nation d'utiliser ses propres citoyens de la manière la plus appropriée à ses exigences et à ses circonstances. Sans supposer un homme dont la personnalité est essentielle, il est évident qu'un changement de premier magistrat, au moment où une guerre éclate, ou dans des circonstances similaires, pour un autre, même de mérite égal, serait préjudiciable à la communauté, dans la mesure où il substituerait l'inexpérience à l'expérience, et tendrait à déstabiliser et à rendre flottant le train déjà établi de l'administration*[401]. »

882 - Sur ce point, Alexis de TOCQUEVILLE rejoint HAMILTON : «*Empêcher que le chef du pouvoir exécutif ne puisse être réélu, paraît, au premier abord, contraire à la raison. […]Les lois qui défendraient aux citoyens de réélire leur premier magistrat leur ôteraient le meilleur moyen de faire prospérer l'État ou de le sauver. On arriverait d'ailleurs ainsi à ce résultat bizarre, qu'un homme serait exclu du gouvernement au moment même où il aurait achevé de prouver qu'il était capable de bien gouverner.* »

---

[400] Page 534.
[401] Pages 534 et 535.

883 - Mais si TOCQUEVILLE retient la pertinence de ces arguments en faveur de la possibilité d'une réélection, il en propose immédiatement d'autres qui viennent s'y opposer. Il argumente notamment sur le fait que le principe de la rééligibilité aux charges publiques constitue un élément de corruption des mécanismes institutionnels prévus par les constituants. En effet, selon TOCQUEVILLE, ces mécanismes se modifient à la faveur de la trop grande stabilité du personnel politique que la possibilité d'une ou de plusieurs réélections rend à la fois effective et dangereuse : *« […] dans les pays où la démocratie gouverne, et où le peuple attire sans cesse tout à lui, les lois qui rendent son action de plus en plus prompte et irrésistible attaquent d'une manière directe l'existence du gouvernement. Le plus grand mérite des législateurs américains est d'avoir aperçu clairement cette vérité, et d'avoir eu le courage de la mettre en pratique. Ils conçurent qu'il fallait, qu'en dehors du peuple, il y eut un certain nombre de pouvoirs qui, sans être totalement indépendants de lui, jouissent pourtant, dans leur sphère, d'un assez grand degré de liberté ; de telle sorte que, forcés d'obéir à la direction permanente de la majorité, ils pussent cependant lutter contre ses caprices, et se refuser à ses exigences dangereuses. À cet effet, ils concentrèrent tout le pouvoir exécutif de la nation en une seule main ; ils donnèrent au président des prérogatives étendues, et l'armèrent du veto pour résister aux empiètements de la législature. Mais, en introduisant le principe de la réélection, ils ont détruit en partie leur ouvrage. Ils ont accordé au président un grand pouvoir, et lui ont ôté la volonté d'en faire usage. Non rééligible, le président n'était point indépendant du peuple, car il ne cessait pas d'être responsable envers lui ; mais la faveur du peuple ne lui était pas tellement nécessaire qu'il dût se plier en tout à ses volontés. Rééligible, (et ceci est vrai, surtout de nos jours où la morale politique se relâche, et où les grands caractères disparaissent) le président des États-Unis n'est qu'un instrument docile dans les mains de la majorité. Il aime ce qu'elle aime, hait ce qu'elle hait ; il vole au-devant de ses volontés, prévient ses plaintes, se plie à ses moindres désirs : les législateurs voulaient qu'il la guidât, et il la suit. Ainsi, pour ne pas priver l'État des talents d'un homme, ils ont rendu ces talents presque inutiles ; et, pour se ménager une ressource dans des circonstances extraordinaires, ils ont exposé le pays à des dangers de tous les jours.*». Ainsi TOCQUEVILLE insiste-t-il sur les dangers que fait courir une trop grande proximité entre les élus-gouvernants et le peuple qui, en cas de possibilité de réélection de ses dirigeants est en situation d'exercer une pression sur les décisions qui doivent être prises.

884 - HAMILTON explique enfin que les mandats courts et non reconductibles des élus conduiraient à une grande instabilité de l'administration publique soumise au renouvellement de ses éléments à chaque changement des titulaires des mandats politiques majeurs. Ainsi, une constitution qui interdirait le renouvellement des mandats électoraux organiserait l'instabilité de l'organisation administrative chargée d'assurer la continuité dans l'application des règles républicaines.

885 - La controverse entre HAMILTON et TOCQUEVILLE, datée et circonstanciée, est cependant au cœur de la théorie de la représentation et de la manière dont il convient que celle-ci soit appliquée dans la vie politique et institutionnelle contemporaine.

886 - Le renouvellement de mandat est au cœur du fonctionnement de la démocratie représentative. C'est, en effet, par ce canal que le peuple exerce une influence sur les décisions prises par les représentants. L'électeur ne se détermine pas uniquement en fonction des programmes présentés par les différents candidats et des promesses qui lui sont faites par rapport aux décisions futures. Il va également, à la fin d'un premier mandat, en effectuer un bilan et orienter son vote par rapport à l'appréciation qu'il aura faite des décisions prises pendant la période écoulée.

887 - Conscient de cette situation et principalement guidé par le souhait de se faire réélire, le représentant va devoir orienter son action de telle manière que les électeurs puissent en avoir une image positive au moment où son mandat devra être renouvelé.

888 - L'électeur, qui n'a aucune prise sur le fait de savoir si les promesses qui lui sont faites au cours de la campagne électorale seront ou non suivies de réalisation, détermine son vote non pas par rapport aux décisions futures mais par rapport aux décisions passées. Ainsi, au moment de choisir un programme à réaliser pour le prochain mandat, l'électeur déterminera son vote en fonction des décisions qui auront été prises pendant le mandat passé. C'est en fonction de ce positionnement que l'électeur garde une influence sur ses représentants[402].

889 - Dans un autre registre, en se faisant le défenseur de l'idéal démocratique tel qu'il convient qu'il soit appliqué au sein des constitutions des démocraties contemporaines, le Conseil de l'Europe ne s'y trompe pas qui embrasse dans un même mouvement, limitation de la rééligibilité, théorie de la représentation et pratique démocratique immédiatement contemporaine : « *Le mandat et la nécessité ou non de le limiter restent, hier comme*

[402] **Bernard MANIN** : *Principes du gouvernement représentatif*. Flammarion. Champs Essais 2012.

aujourd'hui, un défi non seulement pour la théorie de la représentation, mais aussi pour la pratique démocratique contemporaine. » Pour la Commission de Venise, le problème de la possibilité plus ou moins ouverte de la réélection ne se dissocie pas de l'utilité de l'élection et de la place que l'on reconnaît à cette pratique politique dans le fonctionnement politique de la communauté. Le problème est également lié à l'existence du peuple en tant que participant effectif à la vie institutionnelle et politique car si l'élection est un acte de délégation, elle est aussi et avant tout un acte de participation. Il est également indispensable qu'entre deux élections, qui constituent, sans nul doute, des moments forts et particuliers de la vie civique, politique et institutionnelle, le sens politique du peuple reste en éveil car la pratique de la démocratie ne peut se résumer en une délégation de l'exercice de la Souveraineté : « *Dans tout système démocratique, des partis politiques modernes se concurrencent pour obtenir les suffrages des électeurs en fonction des programmes qu'ils présentent. C'est là une règle démocratique-clé. Cependant, la démocratie doit exister également entre deux échéances électorales au sein de l'État, ce qui suppose des mécanismes appropriés permettant à la population de se faire entendre pendant cette période.* » La Commission de Venise continue : « *Quand des lois et d'autres décisions politiques importantes sont adoptées dans un pays, les responsables politiques au pouvoir doivent avant tout tenir compte de l'opinion publique et de l'intérêt des électeurs, ce qui signifie directement que toute institution gouvernementale doit être ouverte à la population, que son travail doit être transparent et qu'elle doit rendre des comptes à la population.* »

890 - Cette assertion, qui va à contresens de l'autonomisation de la sphère politique prônée, en filigrane, par TOCQUEVILLE est cependant indispensable à toute vie civique. C'est le sens du *discours théorique sur la limitation des mandats et le droit à la réélection des titulaires des fonctions politiques* proposé par la Commission de Venise : « *Les élections au niveau national remplissent […] trois fonctions importantes : 1° Servir d'instrument ou de mécanisme constitutif des institutions gouvernementales, 2° Déterminer les grandes orientations de la politique publique et 3° Servir de pont entre gouvernants et gouvernés*[403]. » Dans cette présentation, le processus électoral n'a donc pas pour conséquence et encore moins pour objectif d'établir une distinction entre *société civile* et *classe politique.* Bien au contraire, la pratique électorale doit servir de lien entre les élus et la nation, le peuple tout entier.

[403] Souligné par nous.

891 - Le discours développé par la Commission de Venise tend à faire le lien entre élection, participation citoyenne et possibilité ou limitation de la possibilité de réélection. La rééligibilité ne constitue donc pas un mécanisme isolé d'un contexte institutionnel donné mais, plus fondamentalement, un rouage d'un processus démocratique intégré qui fait sens dans le cadre du fonctionnement civique et politique d'une communauté citoyenne. C'est dans cette logique que le rapport adopté par la Commission de Venise conclut ses développements théoriques : « *La limitation du mandat est une question-clé qui détermine la responsabilité des détenteurs du pouvoir et le droit d'être réélu à certaines fonctions.* ».

892 - On reconnaît l'importance du discours théorique de la Commission de Venise lorsqu'on l'oppose à la pratique politique, notamment à celle qui concerne, en France, la dévolution du pouvoir au sein des collectivités locales. L'absence de règles limitant la réélection est une donnée essentielle de l'appauvrissement du débat démocratique, de la constitution de *fiefs politiques* et des mandats pluri décennaux des exécutifs locaux, trois phénomènes se nourrissant l'un de l'autre. Ce phénomène concerne également les mandats politiques nationaux, parlementaires et gouvernementaux.

II – Le renouvellement des mandats dans l'histoire constitutionnelle française.

893 - L'histoire institutionnelle de la France contemporaine peut se découper en deux périodes consécutives. La première embrasse la période révolutionnaire jusqu'à la mise en place du parlementarisme à la française sous la IIIème République et se distingue par l'autonomie croissante de la classe politique grâce à l'absence de limitation du nombre des mandats. La deuxième période concerne la restauration démocratique après le deuxième conflit mondial et se caractérise par un séquençage comparable à celui concernant la durée des mandats politiques tel qu'il avait été dessiné au deuxième chapitre de la première partie de la présente étude. Que la périodisation des deux questions de la longueur des mandats politiques, d'une part, et de la rééligibilité, d'autre part, se chevauche ne constitue pas une surprise.

A – L'autonomisation croissante de la classe politique grâce à la non limitation du renouvellement des mandats.

894 - Cette première période se caractérise par un premier mouvement dans lequel on observe une limitation croissante mais non différenciée des possibilités de réélection aux différents mandats politiques. Puis, dans un deuxième mouvement, la rééligibilité devient la règle et atteint son âge d'or avec les Lois constitutionnelles fondatrices de la IIIème République et le parlementarisme, caractéristique du régime.

a) La période révolutionnaire et la limitation croissante et non différenciée de la rééligibilité.

895 - Les trois premiers régimes politiques français de l'ère contemporaine se caractérisent par une absence quasi générale de règles ayant pour objet la limitation de la possibilité de renouveler les mandats politiques. Il convient cependant de noter que la Constituante avait voté, à l'invitation de ROBESPIERRE, l'inéligibilité de ses membres à la Législative qui s'est réunie à partir du 1er octobre 1791.

896 - La Constitution du 3 septembre 1791 qui définit une royauté limitée, ne renferme pas de disposition allant dans le sens d'une limitation du nombre des mandats législatifs.

897 - Le plan de constitution des 15 et 16 février 1793, dite Constitution girondine, première constitution républicaine, prévoit expressément la rééligibilité du Conseil de la République, organe exécutif :

> 151ème article[404] : « *Les membres du Conseil seront élus pour deux ans ; la moitié sera renouvelée tous les ans ; mais ils pourront être réélus.* »

898 - Pour ce qui concerne le pouvoir législatif, la Constitution girondine ne contient aucune disposition concernant le caractère renouvelable des mandats à l'assemblée. Par contre, pour ce qui a rapport au fonctionnement de celle-ci, le 215ème article de la Constitution prévoit l'impossibilité de renouveler un mandat de membre du bureau.

> 215ème article : « *Les membres qui auront été nommés au bureau ne pourront plus être réélus pendant la durée de la même législature.* »

899 - Cette disposition constitue la première marque de limitation concernant le renouvellement éventuel d'un mandat, timide introduction concernant le pouvoir législatif dans une de ses composantes relativement subalterne.

900 - La Constitution du 24 juin 1793, dite Constitution montagnarde, est exempte de disposition concernant la possibilité de réélection tant pour ce qui concerne le pouvoir exécutif que pour ce qui touche au pouvoir législatif.

[404] Le plan de constitution ayant appliqué, originellement, une numérotation des articles par titre puis par section, nous reprenons la numérotation proposée par **Maurice DUVERGER**, *Constitutions et documents politiques*. P.U.F Collection Thémis,. Paris, 7ème édition, 1974.

901 - La Constitution du 5 fructidor an III, soit le 22 août 1795, marque un tournant important puisque tous les pouvoirs connaissent, dans cette Constitution, une limitation des possibilités de renouvellement de mandat. Le Directoire, organe exécutif, composé de cinq membres, renouvelable partiellement tous les ans est concerné par une règle de non rééligibilité contenue dans l'article 138 de la Constitution :

> Article 137 : « *Le Directoire est partiellement renouvelé par l'élection d'un nouveau membre, chaque année. […].* »
>
> Article 138 : « *Aucun des membres sortants ne peut être réélu qu'après un intervalle de cinq ans.* »

902 - Dans cette Constitution, le pouvoir législatif est également concerné par des mesures concernant la limitation des possibilités de renouvellement de mandat. Les articles 44, 53, 54 et 55 en marquent l'ampleur :

> Article 44 : « *Le Corps législatif est composé d'un Conseil des Anciens et d'un Conseil des cinq cents.* »
>
> Article 53 : « *L'un et l'autre Conseil sont renouvelés tous les ans par tiers*. »
>
> Article 54 : « *Les membres sortant après trois années peuvent être immédiatement réélus pour les trois années suivantes, après quoi il faudra un intervalle de deux ans pour qu'ils puissent être élus de nouveau.* »
>
> Article 55 : « *Nul, en aucun cas, ne peut être membre du Corps législatif durant plus de six années consécutives*. »

903 - Selon la terminologie employée, le Corps Législatif comprend le Conseil des Anciens et le Conseil des cinq cents, un même individu ne peut être législateur pendant plus de six ans consécutivement, il convient donc de cumuler les années de mandat dans les deux assemblées pour juger de la rééligibilité des candidats.

904 - La limitation dans le temps des mandats concerne également les organes internes des deux assemblées législatives.

> Article 61 : « *Les fonctions de président et de secrétaire ne peuvent excéder la durée d'un mois, ni dans le Conseil des Anciens, ni dans celui des cinq cents.* »

905 - La Constitution de l'An III limite également les possibilités de renouvellement des organes des collectivités locales.

> Article 186 : « *Les administrations de département et les membres des administrations municipales peuvent être réélus une fois sans intervalle.* »

Article 187 : « *Tout citoyen qui a été deux fois de suite élu administrateur de département ou membre d'une administration municipale, et qui en a rempli les fonctions en vertu de l'une ou l'autre élection, ne peut être élu de nouveau qu'après un intervalle de deux années.* »

906 - En ce qui concerne la problématique de la limitation du renouvellement des mandats politiques, la Constitution de l'An III marque à la fois une césure et un aboutissement. C'est une césure parce qu'elle pratique la limitation de la rééligibilité d'une manière enfin massive après que les trois régimes précédents l'aient pratiquée de façon plus que mesurée. C'est un aboutissement parce que la Constitution de l'An III est le moment où, pour la dernière fois dans l'histoire constitutionnelle française, le principe de la limitation du renouvellement va être pratiqué pour l'ensemble des pouvoirs politiques, législatif, exécutif et locaux.

b) Le retour à la non limitation des possibilités de renouvellement.

907 - Dans l'histoire constitutionnelle chaotique de la France entre l'An VIII et le projet de constitution du maréchal PÉTAIN, deux phénomènes vont se relayer pour aboutir à nouveau à une pratique institutionnelle dans laquelle les mandats politiques seront de nouveau libres de contraintes quant à leur renouvellement. L'autonomisation du politique va prendre tour-à-tour la voie de l'autoritarisme politique et du parlementarisme et aboutir à un résultat comparable pour ce qui concerne la problématique de la rééligibilité. Dans cette suite de régimes politiques, la République présidentielle du 4 novembre 1848 constitue tout à la fois une exception et un modèle décrié pour notre futur constitutionnel.

908 - La Constitution du 22 frimaire An VIII, soit le 13 décembre 1799 n'oppose pas de limitation au renouvellement des mandats des titulaires du pouvoir exécutif, par contre, le pouvoir législatif y est soumis à travers sa composante la plus populaire, le Corps législatif.

Article 27 : « *Le Tribunat est composé de cent membres, âgés de 25 ans au moins ; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans, et indéfiniment rééligibles tant qu'ils demeurent sur la liste nationale.* »

Article 31 : « *Le Corps législatif est composé de trois cents membres, âgés de trente ans au moins ; ils sont renouvelés par cinquième tous les ans. – Il doit toujours s'y trouver un citoyen au moins de chaque département de la République.* »

Article 32 : « *Un membre sortant du Corps législatif ne peut y rentrer qu'après un an d'intervalle ; mais il peut être immédiatement élu à toute autre fonction publique, y compris à celle de tribun, s'il est d'ailleurs éligible.* »

909 - Après la Charte constitutionnelle de 1814, qui ne contient aucune disposition qui pourrait concerner la limitation ou la non limitation du nombre des mandats, l'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 prévoit, dans son article 12, la rééligibilité indéfinie des membres de la Chambre des Représentants.

910 - Comme sa devancière de 1814, la Charte constitutionnelle de 1830 ne contient aucune disposition concernant le renouvellement des mandats.

911 - La Constitution du 4 novembre 1848 constitue une rupture tant en ce qui concerne ses dispositions juridiques et constitutionnelles que par son inspiration politique. Par rapport à l'ensemble de l'histoire constitutionnelle de la France contemporaine, la Constitution de 1848 est la première qui institue une limitation de la possibilité de renouvellement du mandat concernant le pouvoir exécutif en même temps qu'elle laisse totalement libre le renouvellement des membres de l'Assemblée nationale. La lecture *in extenso* de l'article 45 donne une idée de l'ampleur de la prévention que les constituants nourrissaient à l'encontre du pouvoir exécutif et des dangers que celui-ci renfermait par rapport à un dessein véritablement républicain et démocratique. En effet, la non rééligibilité immédiate de l'exécutif concerne la personne du Président sortant mais également son Vice-président et la famille du Président jusqu'à un degré somme toute assez éloigné.

> Article 33 : « *Les représentants sont toujours rééligibles.* »
>
> Article 45 : « *Le Président de la République est élu pour quatre ans, et n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre années.- Ne peuvent, non plus, être élus après lui, dans le même intervalle, ni le Vice-président, ni aucun des parents ou alliés du Président jusqu'au sixième degré inclusivement.* »

912 - TOCQUEVILLE, qui s'était montré déjà très critique envers la rééligibilité du président des États-Unis d'Amérique, lors de la parution de son ouvrage *De la démocratie en Amérique* en 1835-1840 a joué un grand rôle dans l'adoption de règles strictes venant contrecarrer cette possibilité[405] dans les débats constitutionnels français de 1848[406]. Il s'agissait, pour Alexis de TOCQUEVILLE, après le rejet de ses propres vues concernant la décentralisation et l'institution d'une deuxième chambre parlementaire[407], d'affaiblir le pouvoir présidentiel quand bien même il avait perçu les dangers d'une telle position, juridiquement et institutionnellement fondée mais politiquement dangereuse : « *Il est vrai que*

---

[405] **Lucien JAUME** : *Tocqueville et le problème du pouvoir exécutif en 1848.* Revue française de science politique, 41ème année, n° 6, 1991, Pages 739-755.

[406] Élu député en 1848, il est membre de la commission de Constitution à l'Assemblée Nationale Constituante.

[407] A l'époque, la décentralisation est une idée conservatrice renvoyant à l'organisation de la France d'Ancien Régime et l'éventualité d'une deuxième Chambre ne pouvait être perçue que comme un refuge offert à l'aristocratie. Les deux idées étaient donc, dans le contexte historique et politique, difficilement défendables.

si le président n'est pas rééligible, on peut jeter un énorme mécontentement dans l'esprit d'un homme éminent qui ne peut prolonger son pouvoir et accomplir les grands desseins qu'il médite, on ne lui laisse que l'ambition du désespoir et on lui inspire l'idée de briser la Constitution. C'est un mal, mais j'aime mieux voir la Constitution exposée à un danger accidentel et passager, que voir la société habituellement soumise à l'influence corruptrice d'un président qui emploie la force dont il dispose à prolonger son pouvoir.[408] »

913 - Le danger identifié par TOCQUEVILLE se réalisa rapidement et la République fut emportée par le coup d'État de Louis-Napoléon BONAPARTE, alors président de la Seconde République.

914 - Les constitutions d'inspiration bonapartiste, qui ont succédé à la République de 1848 ne contiennent aucune disposition concernant le caractère renouvelable des institutions constituées sur le principe électif. La rééligibilité est donc la règle.[409]

915 - Le retour à une forme républicaine d'organisation politique s'effectue avec la difficile adoption des Lois constitutionnelles de 1875. Cependant, ce retour à la démocratie républicaine ne sert pas le principe de la limitation du renouvellement des mandats politiques. Plus longue que le mandat de 1848, la charge présidentielle est également exempte de dispositions venant brider ses possibilités de renouvellement.

916 - La règle est explicite pour la fonction présidentielle :

> Article 2 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 : « *Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des Députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible*[410]. »

917 - Les Lois constitutionnelles de 1875 sont, par contre, muettes en ce qui concerne les mandats de députés et de sénateurs. Ils sont donc indéfiniment rééligibles.

918 - Ainsi, la démocratie restaurée n'est aucunement l'occasion d'une limitation de la possibilité de la réélection des titulaires des mandats électifs. Le parlementarisme à la française, qui trouve son élan essentiel dans la Constitution RIVET, n'est pas une forme d'organisation politique qui promeut la participation populaire. « *L'Assemblée nationale ; - Considérant qu'elle a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la*

[408] Propos tenus par Alexis de TOCQUEVILLE pendant les travaux de la commission de Constitution le 27 mai 1848, rapportés par Lucien JAUME.
[409] Il s'agit de la Constitution du 14 janvier 1852, du Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 et du Sénatus-consulte fixant la Constitution de l'Empire du 21 mars 1870.
[410] Souligné par nous.

souveraineté dont elle est investie[411]*, […] – Que la prorogation des fonctions conférées au chef du pouvoir exécutif, limitées désormais à la durée des travaux de l'Assemblée, dégage ces fonctions de ce qu'elles semblent avoir d'instable et de précaire, sans que les droits souverains de l'Assemblée en souffrent la moindre atteinte*[412]*, puisque dans tous les cas la décision suprême appartient à l'Assemblée*[413]*…* [414]» Bien au contraire, la IIIème République qui, par ailleurs, a été le creuset de grandes réformes libérales, a été l'occasion d'une forte autonomisation de la vie politique et d'une professionnalisation de ses élites. L'allongement des mandats et la réélection dans les charges électives en sont les conséquences logiques.

919 - À cet égard, Marcel PRÉLOT se montre particulièrement clair quand il expose les fondements et les caractéristiques de la première République parlementaire. Celle-ci établit un régime représentatif dans lequel le principe de la souveraineté nationale se réduit à sa plus simple expression : « *La souveraineté nationale se manifeste seulement par le choix des élus. La démocratie est pratiquée dans sa forme la plus atténuée : celle de la démocratie représentative. L'électeur de la troisième République ne fait que choisir des élus*[415]*. Il est sans influence sur la situation du parlementaire qui est exclusivement déterminée par la Constitution, les lois et les règlements.*[416] » À propos de la Constitution GRÉVY, on parle de République des députés[417], de parlementarisme absolu[418] et le fait est que jamais et en aucune façon, les acteurs de la mise en œuvre des institutions de la IIIème République n'ont cherché à amoindrir les pouvoirs des élus de la République. Le parlementarisme fonctionne d'abord et avant tout comme un absolutisme appliqué au et par le pouvoir législatif. Les élus ont donc augmenté la longueur des mandats et accordé la plus large rééligibilité aux titulaires des différents mandats électifs. En effet, entre la IIème et la IIIème République, le mandat présidentiel passe d'une longueur de quatre ans non renouvelable à un terme de sept ans renouvelable. Pour le pouvoir législatif, le mouvement va dans le même sens puisque le mandat des députés est augmenté de trois à quatre ans. Au surplus, les membres de la seconde

---

411 Souligné par nous.
412 Souligné par nous.
413 Souligné par nous.
414 Loi du 31 août 1871, dite constitution RIVET, consultable dans **Maurice DUVERGER**: *Constitutions et documents politiques.* Paris, PUF, 7ème édition, 1974. Page 161.
415 Souligné par nous.
416 **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel.* Précis Dalloz 6ème édition 1975 Page 461.
417 **Roger PRIOURET** *: La république des députés.* Editions Grasset. Paris. 1959.
418 « […] *le parlementarisme absolu, au sens intégral du mot, [est] un régime dans lequel le Parlement est devenu maître sur toute la ligne, domine complètement l'exécutif..* » **Raymond CARRÉ DE MALBERG** : *La loi, expression de la volonté générale.* Edition Economica. Paris 1984. Collection Classiques. Série politique et constitutionnelle. Page 196.

Chambre, inexistante sous la République présidentielle, bénéficient d'un mandat de neuf années renouvelable.

920 - Lorsque quelque sept décennies plus tard, la République sombre, elle laisse la place à un pouvoir qui n'a rien de comparable. Cependant, le projet de constitution du maréchal PÉTAIN reconduit la même rééligibilité :

> Article 14 : « *Le Chef de l'État porte le titre de Président de la République. Il est élu pour dix ans par le Congrès national, devant lequel il prête serment de fidélité à la Constitution. Il est rééligible.* »

921 - Le même projet de constitution ne contient pas de dispositions comparables applicables aux membres des assemblées parlementaires. Ceux-ci sont donc également rééligibles sans limitation d'aucune sorte.

922 - Ainsi, pour des raisons diverses, des régimes politiques aux racines philosophiques opposées édictent les mêmes règles quant à la possibilité laissée aux titulaires de mandats électifs de renouveler leur mandats.

923 - Sur ce problème de la rééligibilité, comme sur celui de la longueur des mandats, l'analyse de l'histoire constitutionnelle française montre la difficulté à trouver un équilibre qui satisfasse à la fois le principe démocratique et la nécessaire continuité de l'action publique, la reconnaissance de la légitimité de la participation citoyenne et la nécessité d'une certaine expérience dans la conduite des affaires publiques.

B – Le renouvellement des mandats depuis la seconde moitié du XXème Siècle.

924 - Depuis la fin du deuxième conflit mondial, la situation constitutionnelle au regard de la problématique relative à la possibilité plus ou moins ouverte de renouveler le mandat électif arrivant à échéance se caractérise par une constante, semble-t-il définitive, en ce qui concerne la qualité des mandats susceptibles de faire l'objet d'une restriction. La solution restrictive ne semble plus être envisagée que pour les mandats exécutifs. Cependant, la situation reste évolutive puisque, de 1946 à 2008, les solutions inscrites dans les textes constitutionnels sont variables.

a) 1946 : La limitation du nombre de mandats présidentiels.

925 - Le projet de constitution du 19 avril 1946 marque une profonde évolution quant à la manière dont est abordée la question de la rééligibilité. Le projet renoue avec 1848 dans la mesure où le mandat présidentiel est concerné par la règle limitant la rééligibilité. Ceci constitue une réaction par rapport aux constitutions bonapartistes, parlementaire et maréchaliste qui ont succédé à la République présidentielle. A l'opposé, les mandats

parlementaires, pour lesquels le projet de constitution reste muet, ne sont plus concernés par ces limitations.

Article 47 : *« Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret.* »

Article 50 : « *Les députés à l'Assemblée Nationale sont élus pour cinq ans. Les pouvoirs d'une assemblée cessent au moment de l'entrée en fonction de la nouvelle assemblée. Sont éligibles les électeurs et les électrices âgés de vingt-trois ans au moins. Les inéligibilités et les incompatibilités sont fixées par la loi.* »

Article 93, dernier alinéa: « *Le Président de la République est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une seule fois. »*

926 - La Constitution du 27 octobre 1946 adopte le même schéma d'organisation des différents mandats électifs à ceci près que la Constitution délègue plus à la loi en ce qui concerne la durée des mandats des membres des Chambres parlementaires que ne le faisait le projet du printemps précédent.

Article 5 : « *Le Parlement se compose de l'Assemblée Nationale et du Conseil de la République.* »

Article 6 : « *La durée des pouvoirs de chaque assemblée, son mode d'élection, les conditions d'éligibilité, les régimes des inéligibilités et incompatibilités sont déterminés par la loi. […]* »

927 - Pour ce qui concerne le Président de la République, les dispositions constitutionnelles adoptées à l'automne sont comparables à celles proposées au printemps.

Article 29 : « *Le Président de la République est élu par le Parlement. Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois.* »

928 - Ainsi, le constituant de 1946 semble avoir balancé entre rupture et continuité par rapport à celui de 1875. Il adopte le mandat présidentiel long, qui ne s'imposait par aucune exigence constitutionnelle mais restreint ses possibilités de renouvellement dans une modalité qui n'avait encore jamais été utilisée dans le droit public français. Ce faisant, il semble vouloir faire leçon des précédents de 1848 et de 1875 en tournant le dos à un mandat présidentiel trop court, d'une part, et en prenant, pour le renouvellement, des dispositions qui se situent à mi-chemin entre les expériences de 1848 et de 1875, d'autre part. Le couperet de 1848 avait été trop violent et avait emporté la République dans le tourbillon du coup d'État, l'éligibilité illimitée de 1875 faisait la part trop belle à un certain conservatisme, celui d'une société politique vivant sur et, peut-on dire, pour elle-même. 1946 devait être le temps d'une remise en cause que la limitation de la rééligibilité du Président sortant marque à sa façon.

b) 1958 : Le retour à un septennat indéfiniment renouvelable.

929 - Dans de nombreux domaines, la lettre et la pratique constitutionnelles se démarquent, à partir de 1958, de ce qui avait immédiatement précédé. Il se trouve que, par rapport à la problématique du renouvellement du mandat présidentiel, la rupture est également inscrite dans l'évolution des règles constitutionnelles.

930 - Titulaire d'un mandat septennal selon une pratique qui est devenue maintenant traditionnelle, le Président de la République n'est plus soumis à une quelconque restriction s'agissant du renouvellement de son mandat. Le texte originaire et celui adopté lors de la réforme constitutionnelle de 1962 sont expurgés de la phrase couperet qui avait été adoptée dans les deux textes de 1946.

> Article 6 dans sa rédaction de 1958 : « *Le Président de la République est élu pour sept ans par un collège électoral comprenant les membre du Parlement, des conseillers généraux et des assemblées des territoires d'Outre-mer, ainsi que des représentants élus es conseils municipaux. […]* »
>
> Article 6 dans sa rédaction issue du référendum de 1962 : « *Le Président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.* »

931 - 1958 et 1962 auraient pu, l'une ou l'autre, être l'occasion d'établir des mesures restreignant les possibilités de réélection du titulaire du mandat présidentiel.

932 - En 1958, il était établi publiquement que les nouvelles institutions proposées avaient avant tout pour objet de renforcer le pouvoir exécutif dont la présidence de la République devait être considérée comme l'élément central. Il n'aurait donc pas été surprenant que des dispositions restrictives quant au renouvellement viennent contrebalancer le surcroît de pouvoir dévolu à la charge présidentielle, ceci dans une perspective d'équilibre des pouvoirs.

933 - En 1962, si la consistance des pouvoirs présidentiels reste inchangée, l'élection du Président au suffrage universel direct donne évidemment une aura supérieure au titulaire de la fonction, circonstance qui eût pu entraîner la rédaction de dispositions limitant les possibilités de renouvellement, là encore dans le but d'équilibrer les institutions constitutionnelles et politiques.

934 - Ainsi, peut-on considérer que le fait que, par deux fois, l'occasion de limiter les possibilités de renouvellement du mandat présidentiel ait été ignorée, alors même que cette limitation était inscrite dans la constitution précédente, constitue un acte politique délibéré et non pas seulement un simple oubli ou une mesure de circonstance. Dans la logique des constituants de 1958 et de 1962, et plus particulièrement du plus important d'entre eux, le général DE GAULLE, le caractère indéfiniment renouvelable du mandat présidentiel fait partie de l'ensemble des mesures et des symboles destinés à rehausser la stature politique et institutionnelle du Président de la République.

935 - Dans la vie de la Vème République entre 1958 et 2008, s'est posée, à plusieurs reprises la question du caractère non renouvelable du mandat présidentiel et l'hypothèse a été plusieurs fois évoquée d'instituer une telle règle.

936 - Ainsi, lors de la campagne présidentielle de 1981, François MITTERRAND, dans la quarante-cinquième de ses cent dix propositions, proposait soit d'établir le septennat non renouvelable, soit le quinquennat renouvelable une fois.

937 - Lors de la campagne présidentielle de 1988, le président sortant, François MITTERRAND, faisant acte de candidature, s'était exprimé sur cette question : « *Un projet de loi de 1973 prévoit de ramener de sept à cinq ans la durée du mandat présidentiel. Or, M. POMPIDOU, qui l'avait proposé, ne l'a soumis ni au vote populaire ni au Congrès. Il est donc resté lettre morte. Pour ne pas être accusé de considérations personnelles, je ne prendrai pas l'initiative. Mais si une large majorité parlementaire et le gouvernement s'accordait sur une mesure de ce type, j'y souscrirai. À la seule condition que le mandat ainsi réduit ne soit renouvelable qu'une seule fois.*[419] »

938 - On peut encore citer le rapport du comité consultatif pour une révision de la Constitution remis au Président de la République le 15 février 1993, plus communément appelé le rapport VEDEL, du nom du président dudit comité. Ce rapport avait notamment envisagé les différentes solutions susceptibles d'être apportées au problème constitué par la longueur du mandat présidentiel en combinant des solutions relatives à la longueur et aux possibilités de renouvellement du mandat présidentiel : « *Trois séries de vote ont eu lieu. Le premier a conduit le comité à se prononcer contre le quinquennat par neuf voix contre six. Dans une deuxième discussion, déployant un éventail plus large de solutions entre lesquelles le comité a souhaité se prononcer à titre indicatif, le septennat non renouvelable a recueilli six voix, le quinquennat renouvelable cinq voix, le quinquennat renouvelable une seule fois*

[419] François MITTERRAND : *Je souhaite vous parler de la France* in Journal Le Monde 8 avril 1988.

une voix, le sexennat renouvelable deux voix, le septennat renouvelable deux voix. La combinaison du problème de la durée du mandat et de celui de son renouvellement ne permettant pas d'avoir une vue claire sur les choix fondamentaux des membres du comité, il a été procédé à trois votes finals, qui ont donné les résultats suivants :

- dix voix pour le septennat et six voix pour le quinquennat ;

- sept voix pour le septennat renouvelable, six voix contre et trois abstentions ;

- trois voix pour le sexennat, huit contre et cinq abstentions. »

« *Le comité s'est ensuite prononcé sur la question du renouvellement*

Cette question, qui ne se pose guère pour les partisans du quinquennat, partage au contraire ses adversaires en raison de la longueur même d'un double septennat. Cette dernière considération a conduit une partie des membres du comité à retenir le principe du septennat non renouvelable fondé sur l'idée que la durée de sept ans convient au développement d'un projet appuyé sur une majorité et lui suffit en même temps, que l'importance et la nature des pouvoirs confiés au chef de l'État restituent à la fonction arbitrale tout son sens si son titulaire ne peut se présenter à nouveau au suffrage, que le non renouvellement réduit les risques d'entrer en conflit avec un Premier ministre qui pourrait devenir un concurrent et, enfin, que l'autorité du Président de la République en matière internationale gagnerait à l'accomplissement d'un seul septennat.

Une majorité des membres du comité a, au contraire, rejeté l'interdiction du renouvellement qu'elle a regardée comme très choquante dans son principe : c'est tout d'abord une atteinte au principe démocratique lui-même que de priver le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le chef de l'État dans son mandat ; il est par ailleurs difficile à justifier que le titulaire du mandat soit en toute hypothèse dispensé de rendre compte à la fin de l'exercice de celui-ci. Le principe de la non rééligibilité, adopté par la Constituante puis par la Seconde République, a, au demeurant, eu dans l'histoire des résultats pour le moins négatifs.

La combinaison des deux questions de la durée et de la renouvelabilité complique indiscutablement la recherche d'une solution d'ensemble comme l'a montré le deuxième vote évoqué ci-dessus. »

939 - La relecture, vingt ans après, de ces extraits du rapport VEDEL amène à formuler quelques réflexions au regard de ce qui a finalement été décidé en matière de durée et de renouvellement du mandat présidentiel.

940 - Il existe tout d'abord une interrelation forte entre les deux problématiques de la durée et du renouvellement comme le montrent les votes émis par les membres du comité présidé par le doyen VEDEL.

941 - Le quinquennat, qui n'avait pas, à l'époque, les faveurs de la majorité des spécialistes du droit constitutionnel, s'est finalement imposé avec une modalité de limitation de rééligibilité, alors que cette limitation n'était pas envisagée dans les rangs de ceux qui, au sein du comité de 1993, prônaient l'adoption du quinquennat.

942 - L'hypothèse du septennat non renouvelable révèle d'importantes conséquences. Ainsi, la fonction arbitrale du Président aurait pu trouver, ici, l'occasion de s'épanouir. Les possibilités de conflits politiques entre le Premier Ministre et le Président s'en seraient trouvées désamorcées et l'aura de la fonction présidentielle s'en serait trouvée renforcée, y compris sur la scène internationale.

943 - Cependant, le comité de réflexion de 1993 avait souligné avec force les inconvénients majeurs de l'impossibilité stricte du renouvellement de mandat. Ces inconvénients majeurs tiennent en deux propositions simples : En démocratie, les électeurs choisissent et toute politique doit connaître, à son terme, la sanction du suffrage.

944 - Avant l'adoption du quinquennat, plusieurs hypothèses avaient été émises. On peut citer notamment Jean-Marcel JEANNENEY[420] : « *Mieux vaut conserver le septennat. Cette durée relativement longue est bonne parce qu'elle invite le Président à se préoccuper d'enjeux à moyen et à long termes. Mais il faut qu'il s'en aille au cas où une assemblée nouvellement élue serait absolument hostile à ses orientations politiques ou après la perte d'un référendum en faveur duquel il aurait pris parti.* [421]»

Edgard PISANI[422] avait également exprimé ses vues : « *Deux fois cinq ans, c'est deux fois deux ans et demi de pouvoir présidentiel tranquille et deux fois deux ans et demi d'un pouvoir influencé par l'élection ou le prochain départ. Mais il y a pire que cela : c'est, pour le Président, la tentation d'être populaire alors que son devoir est d'obtenir le respect. Et de l'obtenir en risquant parfois – devoir oblige – de contrarier l'opinion. C'est seulement s'il n'est pas candidat qu'il peut prendre position dans la perspective du long terme dont il est le garant. Rester sept ans et avoir l'histoire pour seul juge.* » Et de conclure : « *En bref donc : deux fois sept ans, c'est trop. Deux fois cinq, c'est risqué. Il reste sept ans sec pour le président et cinq pour l'Assemblée nationale […].*[423] »

---

[420] Jean-Marcel JEANNENEY : 1910-2010 Universitaire, ancien député et plusieurs fois membre du gouvernement de 1959 à 1969, il est fils de Jules JEANNENEY, ancien Président du Sénat, et père de Jean-Noël JEANNENEY, ancien secrétaire d'Etat, universitaire et homme de médias.

[421] Jean-Marcel JEANNENEY *Pour un septennat révocable*. In Journal Le Monde 18 février 2000.

[422] Edgard PISANI, ancien sénateur sous les IVème et Vème Républiques, ancien député, ministre de l'agriculture de 1961 à 1966, commissaire européen chargé du développement, ministre chargé de la Nouvelle Calédonie en 1985

[423] Edgard PISANI *: Une fois sept ans.* Le Monde 17 mai 2000.

945 - Entre le comité présidé par le doyen VEDEL, Jean-Marcel JEANNENEY et Edgard PISANI, s'expriment les mêmes préoccupations de prendre en compte, dans la gestion des temps politiques, les sujets qui demandent à être traités dans une longue perspective temporelle avec, en contrepoint la contrainte politicienne du retour devant l'électeur que constitue le renouvellement d'un mandat, contrainte électorale qui obère les facultés d'initiative du titulaire alors même que l'objet de ce renouvellement est de prolonger la durée d'action du Président en exercice.

c) 2008 : Le quinquennat à renouvellement limité.

946 - Le quinquennat finalement institué par la réforme constitutionnelle de 2000 n'a cependant pas apporté de conclusion définitive au débat constitutionnel sur la durée du mandat présidentiel car la loi n'avait pas tranché la question de la rééligibilité du Président.

947 - Dès son élection acquise, le Président Nicolas SARKOZY engagea le processus d'une réforme constitutionnelle importante prévoyant notamment la limitation de la rééligibilité du chef de l'État. Dans son discours d'Épinal, en date du 12 juillet 2007, le Président de la République engagea la réflexion en proposant « *que soit examinée la question de la limitation du nombre de mandats présidentiels : faut-il les limiter à deux mandats successifs ou faut-il laisser les électeurs décider.* »

948 - Le comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République institué par le décret 2007-1108 du 18 juillet 2007 et présidé par l'ancien Premier Ministre Edouard BALLADUR, remit son rapport. Le problème du renouvellement des mandats présidentiels est abordé mais dans des modalités particulières: *« S'agissant du nombre de <u>mandats successifs</u>*[424] *exercés par le chef de l'État, le sentiment du Comité est que le « temps politique » correspondant, dans l'ensemble des grandes démocraties, à la détention et à l'exercice du pouvoir, n'excède guère dix ans. Forts de ce constat mais soucieux de ne pas porter atteinte à la souveraineté du suffrage, les membres du Comité ont estimé, pour la majorité d'entre eux, qu'il était inutile, voire inopportun […] de prévoir que le Président de la République ne puisse être élu plus de deux fois. En conséquence, le Comité ne propose pas de modifier les dispositions de l'article 6 de la Constitution. »*

[424] Nous soulignons.

949 - À cette occasion, Jack LANG avait émis une proposition individuelle, sorte d'opinion dissidente : *« Je propose la limitation à deux du nombre de mandats successifs que pourrait exercer le Président de la République. Je souhaite aussi la généralisation du quinquennat à l'ensemble des mandats électifs y compris locaux et sénatoriaux.* »

950 - Si l'affaire de la limitation du nombre de mandats présidentiels semblait ainsi mal engagée, c'était compter sans l'engagement du Président de la République qui imposa la limitation du nombre de mandats consécutifs. La lettre d'orientation du 12 novembre 2007 du Président à son Premier Ministre fixait très précisément le cap : *« Conformément aux engagements de la campagne présidentielle, et alors même que le comité ne l'a pas retenu, je propose que le nombre de mandats successifs d'un même Président de la République soit limité à deux. Je considère que le rôle de la Constitution est aussi d'aider les responsables politiques à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir.* »

951 - L'adoption de la Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 13 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République donna lieu à un échange d'arguments pour la plupart consignés dans les rapports parlementaires ayant ponctué les travaux législatifs. La limitation de la rééligibilité se trouve justifiée, selon ses promoteurs, par un ensemble de considérations. L'importance des pouvoirs exercés par le titulaire de la charge présidentielle en est, bien évidemment, la première. Les effets de la réforme constitutionnelle de 2000 ayant institué le quinquennat joints à ce qu'il est de coutume d'appeler « l'inversion du calendrier » politique sont également à prendre en compte. Il est patent que cette réforme a entraîné un accroissement de *la présence institutionnelle* du Président de la République par rapport et au détriment des autres acteurs de la vie publique, Premier Ministre et Parlement principalement.

952 - La limitation à deux mandats présidentiels constitue la conclusion de cette procédure de révision constitutionnelle. L'article 6 de la Constitution du 4 octobre 1958 est ainsi augmenté :

> « *Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.*
>
> *Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs.*
>
> *Les modalités d'application du présent article sont fixées par une loi organique.* »

953 - Cependant, il convient d'insister sur le fait que la rédaction de l'article 6 issue de la révision constitutionnelle de 2008 ne procède pas à une limitation absolue du nombre de mandats présidentiels. En effet, le nouvel article 6 de la Constitution n'interdit pas à une même personnalité d'être élue plus de deux fois. Il interdit simplement d'être élu plus de deux fois consécutivement président de la République. La situation est donc différente de celle des États-Unis où la limitation à deux mandats vaut également pour des mandats exercés de manière discontinue. La solution française est plus proche de celle de la Russie où le texte constitutionnel permet d'être élu deux fois consécutivement puis à nouveau après une interruption[425].

954 - Ainsi, par cette révision de 2008, le droit constitutionnel français rejoignait-il le droit commun constitutionnel d'une partie des nations républicaines en ajoutant une modalité de restriction à la rééligibilité du Président de la République en exercice.

III – Le renouvellement de mandat en droit comparé.

955 - Parmi toutes les constitutions républicaines qui ont pu être consultées, plus d'une cinquantaine au total, une très grande majorité renferme une disposition limitant à une seule unité le nombre de renouvellement possible du mandat présidentiel. Toutes les zones géographiques, toutes les options politiques, toutes les histoires régionales et tous les devenirs politiques sont concernés.

956 - Face à cette très large majorité, les exceptions sont peu nombreuses, une dizaine environ. Là également, les cas sont très divers tant en terme de géographie physique que de culture politique.

A- Le droit commun : Le mandat présidentiel renouvelable une fois.

957 - Le mandat présidentiel renouvelable une fois connaît son modèle, semble t-il indépassable, mais toutes les aires géographiques appliquent ce schéma d'organisation du pouvoir présidentiel.

a) Le modèle des États-Unis d'Amérique.

958 - Le cas constitué par **les États-Unis d'Amérique** constitue un modèle au sens le plus pur du terme par le fait qu'il cumule plusieurs sources de légitimité qui viennent se combiner judicieusement. Le cas devient ainsi modèle exemplaire. Tout y est. L'ancienneté de l'expérience, tout d'abord, puisque la Constitution américaine date de 1787, et peut se prévaloir d'une longévité dépassant maintenant les deux siècles. La force de la coutume basée

[425] Ce que Vladimir POUTINE a effectué en étant élu président en 2000 pour 4 ans, puis réélu en 2004 pour à nouveau 4 ans et en 2012 pour 6 ans cette fois. De 2008 à 2012, il fut Premier Ministre du président Dmitri MEDVEDEV, son ancien Premier Ministre.

sur une sage réflexion, ensuite, puisque si le texte constitutionnel originel ne prévoyait pas de limitation à la réélection du Président, le premier titulaire de la charge, George WASHINGTON, ne se représenta pas à l'issue de son deuxième mandat, estimant qu'un troisième éloignerait l'expérience ainsi menée de la démocratie. Puis, il y eut l'expérience des quatre mandats de Franklin-Delano ROOSEVELT, entre 1933 et 1945, qui brisa la coutume dans des circonstances certes particulières mais néanmoins suffisamment traumatisantes pour que la règle, jusqu'ici non écrite, et finalement bafouée, soit rédigée avec un luxe de précautions révélateur de l'importance donnée à l'objet. Le 22ème amendement, datant de 1951, est ainsi rédigé : « *Personne ne peut se faire élire à la Présidence plus de deux fois. Toute personne qui aura occupé la charge de Président ou qui aura fait fonction de Président pendant plus de deux ans au cours de la période de mandat de son prédécesseur ne pourra pas se faire réélire à la Présidence plus d'une fois.*
Le présent article ne s'applique pas au Président en exercice au moment de son vote par le Congrès ; il n'empêchera pas le Président en exercice ou celui qui fait fonction de Président au moment de son entrée en vigueur de conserver sa charge jusqu'au terme de son mandat. »

959 - La longévité, la coutume reconnue, les expériences menées et enfin le droit écrit donnent à l'expérience américaine une légitimité évidemment incomparable.

960 - On notera que la limitation donnée à la rééligibilité s'applique à l'ensemble des mandats présidentiels susceptibles d'être remplis par un même individu et non pas seulement à ceux exécutés consécutivement.

961 - Par rapport à ce modèle, les expériences menées dans d'autres espaces géographiques, historiques ou philosophiques sont relativement convergents. Cependant, des différences d'interprétation quant à la signification précise des dispositions constitutionnelles adoptées ça et là demandent à être relevées et discutées.

962 - Pour rendre compte de la multiplicité des expériences nationales, le recours à un classement par grands espaces géographiques permet de mettre l'accent sur le caractère très partagé, pour ne pas dire universel, de la règle du mandat présidentiel renouvelable une fois. On distinguera les républiques de l'Europe occidentale, les nouvelles démocraties intégrées à l'Europe libérale, les pays sur la voie de l'intégration européenne, l'Europe orientale composée des pays partageant avec la Russie une même culture politique et constitutionnelle, les pays africains et enfin, les expériences américaines.

b) Les républiques de l'Europe occidentale.

963 - L'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Grèce et l'Irlande forment ce premier groupe.

964 - La Loi fondamentale allemande du 23 mai 1949 disposait, article 54. 2 :

> « *La durée des fonctions du Président de la République fédérale est de cinq ans. Il ne peut être réélu consécutivement qu'une seule fois.*[426] »[427]

965 - Cette disposition n'a pas évolué au moment de la réunification allemande, époque à laquelle les *Länder* issus de l'ancienne République Démocratique Allemande ont intégré l'Allemagne libérale.

966 - Tant dans la durée du mandat que dans ses possibilités de renouvellement, la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne prend le contre-pied des dispositions de Weimar puisque la durée du mandat est ramenée de sept à cinq ans et les possibilités de reconduction sont limitées. Les nouvelles dispositions marquent ainsi les préventions des constituants allemands envers un pouvoir exécutif fort susceptible d'échapper au contrôle parlementaire. Les dispositions constitutionnelles concernant la durée du mandat présidentiel et son éventuel renouvellement s'inscrivent dans la logique d'une république fédérale et parlementaire, deux éléments de base qui tendent également à limiter la prégnance du pouvoir exécutif en général et présidentiel en particulier. Au demeurant, il convient de souligner que les pouvoirs présidentiels sont très limités.

967 - La Constitution autrichienne du 1er octobre 1920, dans sa version de 1929, a été rétablie après le deuxième conflit mondial. Elle prévoit également une restriction à la rééligibilité du président de la fédération dans son article 60, 5ième paragraphe :

> « *La durée des fonctions du président fédéral est de six ans. Il ne peut être réélu consécutivement qu'une seule fois.* »

968 - La Constitution finlandaise du 1er mars 2000 contient un article 54 relatif à l'élection du Président de la République :

> « *Le président de la République est élu au suffrage direct parmi les citoyens finlandais de naissance, pour un mandat de six ans. Une même personne peut être élue à la présidence pour l'exercice de deux mandats consécutifs au plus.* »

---

[426] Traduction proposée par **Maurice DUVERGER** dans *Constitutions et documents politiques*. 7ème édition. 1974. Collection Thémis P.U.F.

[427] La traduction proposée par Jean-Pierre MAURY -MJP.univ.perp.fr- issue du site juridique franco-allemand BIJUS est différente dans la forme mais a la même signification : «*La durée des fonctions du président fédéral est de cinq ans. Une seule réélection immédiate est permise.* » arci.jura.uni-saarland.de/BIJUS.

969 - La Constitution grecque du 9 juin 1975 établit dans son article 30 :

« *1. Le président de la République est le régulateur du régime politique. Il est élu par la Chambre des députés pour une période de cinq ans, selon les dispositions des articles 32 et 33.*

2. La charge de président de la République est incompatible avec toute autre fonction, poste ou travail.

3. Le mandat présidentiel commence à partir de la prestation de serment du président.

4. En cas de guerre, le mandat présidentiel est prorogé jusqu'à la fin de celle-ci.

5. La réélection de la même personne n'est permise qu'une seule fois. »

970 - La Constitution irlandaise du 1er juillet 1937 édicte, dans son article 12-3 :

« *1° Le président est élu pour sept ans, à partir de la date à laquelle il entre en fonction, sauf, avant la fin de cette période, en cas de décès, de démission ou de destitution de sa charge ou s'il est devenu incapable de l'exercer de manière permanente, cette incapacité étant établie à la conviction de la Cour suprême, composée d'au moins cinq juges.*

2° Une personne qui occupe ou a occupé la charge de président est rééligible à ce poste une fois, mais une fois seulement. »

971 - Dans le cas irlandais, la formulation du deuxième alinéa de l'article 12-3 indique que la rééligibilité est évaluée par rapport à des mandats successifs ou discontinus.

c) Les nouvelles démocraties intégrées à l'Europe libérale.

972 - Onze États ayant fait partie, à des degrés divers, de l'ancien bloc soviétique ont choisi, après la disparition de l'URSS, de se constituer en république et de limiter la possibilité de renouveler le mandat présidentiel.

973 - Pour six d'entre eux, la limitation de la possibilité de renouvellement ne semble concerner que les mandats successifs. Il s'agit de l'Estonie[428], de la Lettonie[429], de la Lituanie[430], de la Slovaquie[431], de la Slovénie[432] et de la République tchèque[433].

---

[428] **Estonie** : Constitution du 22 juin 1992, article 80 : « *Le Président de la République est élu pour cinq ans. Nul ne peut être élu à la fonction de Président de la République plus de deux mandats successifs.*
L'élection ordinaire du Président de la République a lieu au plus tôt soixante jours et au plus tard dix jours avant l'expiration du mandat du Président de la République. »

[429] **Lettonie** : Constitution du 15 février 1922, article 39, révisé en 1997*: « La même personne ne peut être président de la République plus de [six] huit années consécutives*. »

974 - En ce qui concerne la Lettonie, la rédaction de l'article 39 est consécutive à la modification de la longueur du mandat présidentiel qui, lors de la même réforme constitutionnelle a été augmentée, passant de trois à quatre ans. Il a pour originalité de compter la durée des pouvoirs présidentiels non pas en nombre de mandats, mais en années de pouvoir, le maximum autorisé correspondant à deux mandats consécutifs pleins.

975 - Depuis sa réforme constitutionnelle de 2008, la France est, pour ce qui concerne la règle du renouvellement du mandat présidentiel, dans la même situation que les six États membres de ce groupe.

976 - Parmi les onze États ayant rejoint l'Europe libérale, cinq ont opté pour une limitation du renouvellement de mandat qui semble plus stricte en prenant en compte l'ensemble des mandats susceptibles d'être exercés par un même individu pendant la totalité de sa vie politique. Ces cinq États sont la Bulgarie, la Croatie[434], la Hongrie, la Pologne et la Roumanie.

977 - La Constitution bulgare du 13 juillet 1991 offre l'originalité d'établir une règle de limitation du renouvellement qui s'applique au président de la République ainsi qu'à son vice-président. L'article 95 de la Constitution, qui fixe la règle en matière de renouvellement de mandat présidentiel, est également consacré à l'ensemble des incompatibilités qui frappent les deux plus hauts personnages de l'État :

> « *Le président et le vice-président peuvent être élus à ces mêmes postes au maximum pour deux mandats. Le président et le vice-président ne peuvent*

---

[430] **Lituanie** : Constitution du 25 octobre 1992, article 78 : « *Peut être élu Président de la République tout citoyen, Lituanien d'origine, qui a vécu en Lituanie au moins les trois années précédant l'élection, âgé au moins de quarante ans révolus au jour de l'élection et éligible au Seimas.*
Le Président de la République est élu par les citoyens de la République de Lituanie pour cinq ans, au suffrage universel, égal, direct et au scrutin secret.
La même personne ne peut être élue Président de la République plus de deux fois consécutives. »

[431] **Slovaquie** : Constitution du 3 décembre 1992, article 103-2: « *Nul ne peut être élu Président plus de deux fois consécutives*. »

[432] **Slovénie** : Constitution du 23 décembre 1991, article 103: « *Le Président de la République est élu au suffrage secret, universel et direct.*
Le candidat est élu Président de la République à la majorité des suffrages exprimés.
Le Président de la République est élu pour une durée de cinq ans, et au plus deux fois consécutivement. Si le mandat du Président de la République expire pendant une guerre ou un état de siège, son mandat prend fin six mois après la cessation de la guerre ou de l'état de siège.
Seul un citoyen slovène peut être élu Président de la République.
La date de l'élection du président de la République est fixée par le président de l'Assemblée nationale. Le Président de la République doit être élu au plus tard quinze jours avant la fin du mandat du Président en exercice. »

[433] **République tchèque** : Constitution du 16 décembre 1992, article 57: « *(1) Tout citoyen éligible au Sénat peut être élu président de la République.*
(2) Nul ne peut être élu plus de deux fois consécutivement. »

[434] **Croatie** : Constitution du 22 décembre 1990, article 95 : « *Le président de la République est élu directement, au scrutin secret, au suffrage universel et égal, pour un mandat de cinq ans.*
Nul ne peut être élu président de la République plus de deux fois. »

être députés, occuper d'autres postes publics, sociaux et économiques ou être membres de la direction d'un parti politique. »

978 - En termes de règle relative au renouvellement du mandat présidentiel, la Hongrie et la Pologne ont, quant à elles, adopté des rédactions identiques :

« 3. Le président de la République ne peut être réélu qu'une seule fois.[435] »

« 2. Le président de la République est élu pour cinq ans et ne peut être réélu qu'une seule fois.[436] »

979 - Le cas de la Roumanie est quelque peu différent. La Constitution du 8 décembre 1991 dispose, dans son article 81 :

« *(1) Le président de la Roumanie est élu au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé.*

(2) Est déclaré élu le candidat ayant recueilli, au premier tour de scrutin, la majorité des suffrages des électeurs inscrits sur les listes électorales.

(3) Au cas où aucun des candidats n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un second tour de scrutin, entre les deux premiers candidats classés dans l'ordre du nombre des suffrages obtenus au premier tour. Est déclaré élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de suffrages.

(4) Nul ne peut exercer la fonction de président de la Roumanie plus de 2 mandats. Ceux-ci peuvent également être successifs. »

980 - Cette rédaction est curieuse en ce qu'elle envisage, dans un premier élan, un nombre total de mandats pour, ensuite, dans une phrase complémentaire, aborder l'éventualité que ceux-ci pourraient être successifs. La logique de la vie politique implique que l'on envisage d'abord le cas de mandats successifs pour ensuite aborder le problème des mandats discontinus qu'un même individu est susceptible d'exercer. En effet, pour le fonctionnement démocratique, le danger provient d'abord de l'accaparement des fonctions politiques par un même individu pour une période longue et continue plutôt que par le retour à la présidence d'une personnalité qui l'aurait déjà exercée dans un passé plus ou moins lointain. Dans le premier cas, le candidat à la réélection dispose des prérogatives de l'État qu'il pourrait tenter de mobiliser à son profit personnel, dans le second, il est un candidat parmi les autres, sauf sa notoriété historique personnelle.

[435] Constitution hongroise du 25 avril 2011, article 10-1.
[436] Constitution polonaise du 2 avril 1997, article 127.

d) – Les pays sur la voie de l'intégration européenne.

981 - Par rapport aux onze pays qui viennent d'être étudiés, de nombreux autres ont partagé la même histoire politique contemporaine puisqu'étant issus de l'ancienne Europe communiste. Dans ce groupe de six États sur la voie de l'intégration européenne, un seul, la Turquie, provient d'une histoire politique, culturelle et géopolitique totalement à part. Les autres États sont des pays balkaniques et proviennent pour la plupart du démembrement douloureux de l'ancienne Yougoslavie.

982 - Par rapport à la problématique particulière du renouvellement du mandat présidentiel, ce *« groupe des six »* affiche cependant une unité supérieure au groupe précédent. En effet, à l'exception d'un seul, la Bosnie-Herzégovine, ces régimes semblent avoir opté pour une règle stricte concernant la limitation du renouvellement du mandat présidentiel. Il n'est, dans ces constitutions, jamais question de mandats consécutifs. Ainsi en est-il de l'Albanie[437], de la Macédoine[438], du Monténégro[439], de la Serbie[440] et de la Turquie[441].

983 - Dans ce groupe d'États sur la voie de l'intégration européenne, la Bosnie Herzégovine est un cas très particulier. Sa constitution est, en fait, le produit des négociations diplomatiques qui ont tenté de mettre un terme au conflit des Balkans noué autour de considérations ethniques, religieuses, nationalistes et communautaristes. Le peuple n'a pas procédé lui-même à l'adoption de sa Loi fondamentale[442]. La présidence de la République est collégiale, composée d'un Croate, d'un Bosniaque et d'un Serbe.

---

[437] **Albanie** : Article 91 de la Constitution du 4 août 1998 : « Le Président de la République est, en tous les cas, élu pour 5 ans et est rééligible une fois seulement. »

[438] **Macédoine** : Constitution du 17 novembre 1991, article 80: « Le Président de la République est élu lors d'élections générales et directes, au scrutin secret, pour une durée de cinq ans. Une même personne ne peut être élue à la présidence de la République que deux fois. […] »

[439] **Monténégro** : Article 97 de la Constitution du 19 octobre 2007: « *Le Président du Monténégro sera élu pour une période de cinq ans. La même personne peut être élue Président du Monténégro au maximum deux fois.»*

[440] **Serbie** : Constitution du 8 novembre 2006 établit, article 116 :
« La mandat du président de la République est de cinq ans et commence à courir le jour où il prête serment devant l'Assemblée nationale.
Si le mandat du président de la République prend fin pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence, il est prolongé de telle sorte qu'il dure jusqu'à la fin de trois mois après la date de la fin de l'état de guerre ou de l'état d'urgence.
Nul ne peut être élu au poste de président de la République plus de deux fois.
Le mandat de président de la République expire à la fin du mandat pour lequel il a été élu, par sa démission ou par sa destitution.
Le président de la République présente sa démission au président de l'Assemblée nationale. »

[441] **Turquie** : Constitution du 7 novembre 1982, article 101:
« […] Le mandat du Président est de cinq ans. Le Président de la République ne peut être élu plus de deux fois. […] ».

[442] La Constitution de l'État est consignée dans une annexe 4 des Accords de paix signés à Paris le 14 décembre 1995, conclusions des négociations de Dayton. Lire **Emmanuelle CHAVENEAU, Nikola KOVAC, Noël R.**

984 - Face à cet ensemble de considérations, le fait que les co-présidents de la République de Bosnie-Herzégovine soient inéligibles pendant quatre ans à la suite de l'exercice de deux mandats successifs relève du détail constitutionnel, à moins que l'on prenne le parti d'affirmer qu'il s'agit d'une précaution supplémentaire prise dans une situation de défiance intercommunautaire.

La Constitution de 1995, établie dans des conditions historiques et politiques particulières, dans le cadre du règlement du conflit des Balkans, dispose :

> « Article V. « *Présidence.*
>
> *La Présidence de la Bosnie-Herzégovine est composée de trois membres : un Bosniaque et un Croate, chacun directement élu sur le territoire de la Fédération, et un Serbe directement élu sur le territoire de la République serbe.*
>
> *1. Élection et mandat.*
>
> *a. Les membres de la Présidence sont directement élus dans chaque entité […]*
>
> *b. Le mandat des membres de la présidence élus lors de la première élection est de deux ans ; le mandat des membres élus par la suite sera de quatre ans. Les membres peuvent être réélus une fois et sont ensuite inéligibles pour quatre ans.* [443]»

985 - Par rapport à l'objet particulier que constitue le renouvellement du mandat présidentiel, les ultimes dispositions de l'article précité ont l'avantage d'expliciter la règle communément partagée qui veut que la limitation du nombre de mandats présidentiels s'applique à des mandats consécutifs, comme c'est le cas en France, et dans les pays étudiés au c) précédent. Car, en effet, si comme en Estonie, en Lettonie ou dans d'autres pays précédemment évoqués, la règle de la limitation du renouvellement ne s'applique qu'aux mandats consécutifs, cela signifie, complémentairement, que passée cette barrière relative, leur nombre peut s'incrémenter indéfiniment. La disposition finale de l'article V cité ci-dessus vient expliciter, par *a contrario*, mais de manière limpide, la rigueur relative de la règle généralement admise.

MALCOM et Universalis : *La Bosnie-Herzégovine* et notamment : « *Une vie politique régentée par la logique ethnique* » et « *Un pays sous domination internationale*. » Encyclopedia Universalis 2014.

[443] Souligné par nous.

986 - À l'opposé de la règle communément choisie dans les États qui se préparent à intégrer, à plus ou moins brève échéance, l'Europe libérale, les pays de l'Europe orientale, qui gardent quelque attache avec la Russie, semblent donner une préférence à la règle précisant que la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux ne s'applique qu'à des mandats consécutifs.

e) - Les pays de l'Europe orientale.

987 - Il s'agit, en plus de la Russie, de l'Arménie, de la Géorgie, de la Moldavie et de l'Ukraine. Ces cinq pays ont tous adopté une règle constitutionnelle[444] qui limite le nombre de mandats présidentiels consécutifs à deux, sans aucunement aborder la possibilité d'élections pour des mandats discontinus. La liberté est donc totale pour ce cas.

988 - Dans cet ensemble de cinq États, les situations de la Moldavie, d'une part, et de la Russie, de l'autre, méritent quelques développements.

989 - La Constitution de **la Moldavie** du 29 juillet 1994 contient un article spécifiquement consacré à la durée du mandat présidentiel. Cet article a été révisé par l'ajout, en 2000, d'un quatrième alinéa dédié à la limitation des possibilités de renouvellement :

> « *Article 80 : « La durée du mandat*
>
> *1. Le mandat du Président de la République est de 4 ans et son exercice commence à la date de la prestation du serment.*
>
> *2. Le Président de la République exerce son mandat jusqu'au moment ou le nouveau Président élu prête serment.*
>
> *3. Le mandat du Président de la République peut être prolongé par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe.*
>
> *4. Nul ne peut exercer la fonction de Président de la République de Moldavie plus de deux mandats consécutifs. [Al. 4 ajouté, loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000.] »*

990 - Précédemment à cette modification constitutionnelle, il ne semble pas que les possibilités de renouvellement du mandat présidentiel aient été entravées. Les dispositions ajoutées en 2000 s'inscrivent dans le sens de la recherche d'une plus grande ouverture du régime politique.

---

[444] **Arménie :** Constitution du 5 juillet 1995, article 50 : « *Le président de la République est élu pour cinq ans par les citoyens de la République d'Arménie. […]*
La même personne ne peut être élue à la présidence de la République plus de deux fois consécutivement. »
Géorgie : Constitution du 24 août 1995, article 70-1 : « *Le président est élu au suffrage libre, universel, égal, direct et secret pour un mandat de cinq ans. Il ne peut exercer que deux mandats consécutifs. »*
Ukraine *:* Constitution du 28 juin 1996, article 103 : *« La même personne ne peut être président de l'Ukraine pendant plus de deux mandats consécutifs ».*

991 - Par rapport à ce constat, les institutions russes ont évolué dans un sens inverse. La **Constitution russe** du 12 décembre 1993, modifiée en 2008 précisément sur le sujet de la longueur des mandats présidentiels et législatifs, dispose dans un article 81 :

> *« Le président de la Fédération russe est élu pour six ans*[445] *par les citoyens de la Fédération russe sur la base du suffrage universel, égal et direct, à bulletins secrets.*
>
> *[Modifié par la loi de révision constitutionnelle du 30 décembre 2008.]*
>
> *2. Tout citoyen de la Fédération russe âgé d'au moins 35 ans, et résidant en permanence en Fédération russe depuis au moins 10 ans peut être élu président de la Fédération russe.*
>
> *3. La même personne ne peut exercer la fonction de président de la Fédération russe plus de deux mandats d'affilée.*
>
> *4. Les modalités de l'élection du président de la Fédération russe sont déterminées par la loi fédérale. »*

992 - Il convient donc de constater que la longueur du mandat présidentiel a été augmentée de deux ans et que les possibilités de renouvellement sont restées inchangées, ce qui accroit arithmétiquement le nombre d'années pendant lesquelles un même individu peut exercer le pouvoir suprême qui passe ainsi de huit à douze.

993 - Par ailleurs, il convient de souligner que l'augmentation de la durée du mandat à la Douma, la Chambre basse de la Fédération russe, a été moindre, passant de quatre à cinq ans. Cette considération va dans le sens d'un renforcement du pouvoir relatif du président par rapport à l'élément parlementaire.

994 - En termes d'analyse comparative, les constitutions russe et moldave ont opéré une sorte de chassé-croisé à l'issue duquel la durée du mandat présidentiel moldave, potentiellement illimité lors de l'adoption de la Constitution en 1994, est, depuis la réforme de 2000, de huit années au maximum. À l'inverse, le constituant russe, en augmentant de deux années la durée du mandat présidentiel, sans changer la règle concernant son éventuel renouvellement, a fortement augmenté la durée potentielle totale du mandat présidentiel. Cependant, on sait qu'à la fin de son deuxième mandat présidentiel, Vladimir POUTINE s'est fait nommer Premier Ministre pour, ensuite, redevenir président. Ainsi, le pouvoir du président sortant n'a donc pas été véritablement interrompu.

[445] Le mandat du président russe était de quatre ans dans le texte adopté en 1993.

995 - Si l'on essaie de considérer d'un seul regard l'ensemble de la grande Europe, on constate que les pays en voie d'intégration à l'Europe libérale concèdent un effort plus important en matière de fluidité politique en s'appuyant sur une règle plus stricte en ce qui concerne le renouvellement de mandat, cela par rapport aux pays de l'Europe orientale.

996 - Mais curieusement, l'effort des entrants dans l'Europe libérale n'est pas fourni, selon la même intensité, par ceux qui en font déjà partie, ainsi qu'on a pu le remarquer au b) ci-dessus.

f) - Les pays africains.

997 - L'étude des pays africains nous fait entrer dans un autre univers politique. On prendra garde cependant à attendre trop d'originalité dans la rédaction des règles constitutionnelles tant les institutions internationales, régionales ou universelles, les premières agissant en relais des secondes, assurent la promotion et la diffusion des canons démocratiques et des règles dont la vocation est d'aider à leur mise en œuvre.[446]

998 - Par rapport à cette idée générale de principe, l'observateur garde toutefois l'image d'un continent africain où les règles démocratiques, souvent proclamées, restent quasi systématiquement lettre morte.

999 – Cependant, un regard trop condescendant et européocentriste n'est cependant pas de mise. Les textes constitutionnels africains ne relèvent pas, ou plus, du mimétisme par rapport aux anciennes métropoles coloniales. Ils ne sont pas non plus une sorte d'hommage que le vice de l'inorganisation politique rendrait à la vertu démocratique. S'il est exact que le respect des règles de l'organisation sociale et des droits de l'homme connaît de trop graves soubresauts, le continent africain est également un laboratoire d'application des règles démocratiques qui peut, parfois, donner le jour à des règles susceptibles de généralisation en dehors de l'espace africain.

1000 - Par rapport aux dispositions prises en ce qui concerne le renouvellement des mandats présidentiels, le continent africain cultive la même recherche de l'équilibre entre continuité et renouvellement des élites politiques.

1001 - L'analyse des constitutions des États du continent africain montre que, mis à part quelques exemples particuliers, les dispositions constitutionnelles font état soit de « *présidents rééligibles* » soit de « *mandats renouvelables* ».

[446] On renvoie à la première partie, chapitre I, section II, II : Les normes internationales relatives à la durée des mandats politiques, pages 120 et suivantes.

1002 - La première formulation est utilisée, par exemple, au Burkina Faso[447], au Congo[448], en Côte d'Ivoire[449], à Djibouti[450], en Égypte[451], au Mali[452] et en Mauritanie[453]. Le Burundi[454], le Cameroun[455], le Congo Kinshasa[456], la Centrafrique [457] et Madagascar[458] ont adopté la solution alternative.

1003 - On peut s'interroger sur l'équivalence des formulations employées dans les deux ensembles de constitutions. Un Président « *rééligible une fois* » est-il dans la même situation qu'un autre dont le mandat est « *renouvelable une fois* » ? Le président du Burkina Faso est-il dans la même situation que celui du Burundi, par exemple ?

1004 - Selon le Trésor de la langue française édité par le Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales[459], « renouvelable » signifie « *qui peut être reconduit, dont on peut prolonger la validité* [460]*», et « renouveler »* : « *Faire de nouveau, prolonger la validité de ce qui arrive à expiration*[461] *».*

---

[447] **Burkina Faso :** Constitution du 11 juin 1991, article 37 : « *Le président du Faso est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois.* »

[448] **Congo :** Constitution du 20 janvier 2002, article 57 : « *Le président de la République est élu pour sept ans au suffrage universel direct. Il est rééligible une fois.* »

[449] **Côte d'Ivoire :** Constitution du 23 juillet 2000, article 35: *« Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct. Il n'est rééligible qu'une fois.* »

[450] **Djibouti :** Constitution du 15 septembre 1992, article 23 1 : « *Le Président de la République est élu pour six ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois.* »

[451] **Égypte :** Constitution du 26 décembre 2012, article 133: « *Le président de la République est élu pour un mandat de quatre ans, qui commence au lendemain de la fin du mandat de son prédécesseur. Il ne peut être réélu qu'une seule fois.* »

Constitution des 14/15 janvier 2014, article 140 : « *Le Président de la République est élu pour une période de quatre années civiles à compter du jour de la fin du mandat de son prédécesseur. Il ne peut être réélu qu'une seule fois. »*

[452] **Mali :** Constitution du 25 février 1992, article 30 : « *Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois.* »

[453] **Mauritanie :** Constitution du 20 juillet 1991, article 28 : **«** *Le président de la République est rééligible une seule fois. »*

[454] **Burundi :** Constitution du 18 mars 2005**,** article 96: « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois* ».

[455] **Cameroun ;** Constitution du 2 juin 1972, article 6 : *« 1. Le président de la République est élu au suffrage universel direct, égal et secret, à la majorité des suffrages exprimés.*
2. *Le président de la République est élu pour un mandat de sept (7) ans renouvelable une fois.* »

[456] **Congo Kinshasa :** Constitution du 18 février 2006, article 70: « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.*
A la fin de son mandat, le président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau président élu. »

[457] **Centrafrique :** Constitution du 4 décembre 2004, article 24 : « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct et au scrutin secret, majoritaire à deux tours.*
La durée du mandat du président de la République est de cinq ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. »

[458] **Madagascar :** Constitution du 11 décembre 2010, article 45 : *« Le président de la République est le chef de l'État. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. »*

[459] Voir le site Internet www.cnrtl.fr.

[460] Souligné par nous.

[461] Souligné par nous.

1005 - Pour « rééligible », le CNRTL donne : *« qui est légalement, règlementairement et statutairement apte à être réélu.* » La « rééligibilité » est, toujours selon le CNRTL, l'aptitude légale, règlementaire à être réélu.

Les deux rédactions renvoient bien, semble-t-il, à des situations différentes.

1006 - Rééligible signifie éligible à nouveau. Le qualificatif vise celui qui a été élu dans un passé indéterminé et qui a le droit d'y être encore. Le qualificatif de renouvelable s'applique à un mandat qui arrive à échéance et dont le titulaire peut être reconduit. Il suppose donc deux mandats successifs. Il semble qu'il y ait dans la notion de renouvellement, un élément de continuité entre les deux périodes qui ferait défaut dans la notion de rééligibilité.

1007 - Sans trop verser dans l'analyse sémantique, on est amené à constater que des lectures comparatives de dispositions issues de constitutions différentes interpellent quant à leurs véritables significations alors qu'une lecture d'une constitution dans son ensemble pourrait ne pas susciter de questionnements comparables.

1008 - Par rapport à ces deux ensembles de constitutions qui établissent une différence concernant la situation juridique du titulaire de la fonction présidentielle, trois autres constitutions établissent une conjonction en ce qu'elles prévoient, plus ou moins explicitement, que la règle de la limitation s'applique à la fois à des mandats consécutifs et à ceux qui ne le seraient pas.

La Constitution du **Bénin,** du 11 décembre 1990, dispose, dans un article 42 :

> *« Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois.*
>
> *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels. »*

1009 - La Constitution béninoise a donc la particularité d'établir deux règles cumulatives en ce qui concerne l'éligibilité présidentielle. Tout d'abord, un mandat n'est renouvelable qu'une fois, ce qui signifie qu'un même président ne peut rester en fonction plus de dix ans consécutivement. Au surplus, un même individu ne peut exercer plus de deux mandats de cinq ans chacun. Le constituant n'a pas souhaité s'arrêter à limiter le nombre de mandats successifs d'un même individu. Il a entendu exclure la possibilité que cette même personne pérennise sa présence au sommet de l'État par le jeu de mandats discontinus, certes, mais dont le nombre total ne serait pas limité.

1010 - La **Constitution rwandaise** du 4 juin 2003 reproduit mot pour mot la formule béninoise dans son article 101 :

> « *Le président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois.*
>
> *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels.* »

1011 - La **Constitution guinéenne** du 7 mai 2010 ajoute encore à la recherche de précision en disposant dans son article 27 :

> *« Le président de la République est élu au suffrage universel direct.*
>
> *La durée de son mandat est de cinq ans, renouvelable une fois.*
>
> *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels, consécutifs ou non.*[462] *»*

1012 - **Le Niger** offre à l'analyse une succession relativement rapide de constitutions qui montre la permanence de la règle de la limitation à deux mandats présidentiels. Les deux premières constitutions utilisent une formulation identique, la constitution actuelle est plus sévère et rejoint la logique et la rédaction des constitutions béninoise, rwandaise et guinéenne.

La Constitution du 12 mai 1996 prévoyait, dans un article 37 :

> *« Le président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel, libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois.»*

La Constitution du 18 juillet 1999, dans son article 36, prévoyait :

> « *Le président de la République est élu pour cinq (5) ans au suffrage universel, libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois.* »

La Constitution du 25 novembre 2010 contient un article 47 fixant les règles les plus importantes applicables au mandat présidentiel :

> « *Le président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois.*
>
> *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ou proroger le mandat pour quelque motif que ce soit.* »

[462] Souligné par nous.

1013 - On voit donc que, malgré la succession rapide des régimes politiques et des constitutions qui, à chaque fois, redéfinissent les institutions et leurs mécanismes, il y a peu d'évolution en ce qui concerne la durée du mandat et les règles qui limitent la rééligibilité présidentielle. Cette stabilité de la règle illustre et sanctionne sa parfaite légitimité au regard des attentes du constituant nigérien.

1014 - Le **Sénégal** offre également une riche histoire constitutionnelle qui permet de constater que la règle relative à la limitation des possibilités de renouvellement du mandat présidentiel existait avant l'adoption de la Constitution du 22 janvier 2001. Si le Sénégal est revenu au mandat septennal après l'avoir abandonné en 2001, la règle relative à la limitation du renouvellement est plus constante.

Constitution du 22 janvier 2001, article 27 :

« La durée du mandat du président de la République est de [cinq] sept ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. [Al. modifié. révision 2008]

Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire ou constitutionnelle. »

1015 - Enfin, la récente **constitution tunisienne** adopte également la règle la plus sévère en ce qui concerne la limitation du double mandat.

Constitution tunisienne du 26 janvier 2014, article 74 :

« *[…] Nul ne peut occuper le poste de Président de la République pendant plus de deux mandats complets successifs ou séparés. »*

g) Les États américains.

1016 - L'Amérique du sud et l'Amérique centrale donnent à voir un espace riche en expériences constitutionnelles. Si l'exemple nord-américain du mandat de quatre ans renouvelable une fois a pu être copié ou adapté, d'autres inspirations ont eu droit de cité.

1017 - La Constitution haïtienne est originale dans l'ensemble des constitutions limitant à deux le nombre des mandats présidentiels puisque le premier mandat est obligatoirement suivi d'une période d'inéligibilité à la suite de laquelle un deuxième et dernier mandat est autorisé. C'est ce processus que décline l'article 134.3 de la Constitution du 29 mars 1987. :

« *Le Président de la République ne peut bénéficier de prolongation de mandat. Il ne peut assumer un nouveau mandat, qu'après un intervalle de cinq (5) ans. En aucun cas, il ne peut briguer un troisième mandat.* »

1018 - La Constitution du **Venezuela** en date du 15 décembre 1999, article 230 prévoyait également la possibilité du double mandat avant la réforme de 2008[463] :

> « *Le mandat présidentiel est de six ans. Le Président ou la Présidente de la République peut être réélu(e), d'une façon continue, une seule fois, pour une période additionnelle.* »

1019 - L'**Argentine** fait œuvre d'originalité s'agissant des possibilités de réélection du président et du vice-président de la République puisqu'il est prévu que leur succession réciproque aux deux postes compte dans la suite des mandats déterminant l'éligibilité à venir de l'un et de l'autre.

> Constitution du 1er mai 1853, dans sa version de 1994, article 90[464] :« *Le Président et le Vice-président sont élus pour quatre ans et ne sont immédiatement renouvelables qu'une seule fois. S'ils ont été élus ou se sont réciproquement succédé, ils ne peuvent être à nouveau élus pour aucun autre poste qu'après l'intervalle d'une période.* »

1020 - Parmi l'ensemble des constitutions pour lesquelles le mandat présidentiel est renouvelable une fois, on distingue celles pour lesquelles la limitation de la rééligibilité ne concerne que les mandats consécutifs, celles qui confèrent à cette limitation un caractère plus général dans le temps. On distingue également certaines constitutions qui cumulent les deux critères. Enfin, quelques constitutions renferment des dispositions dont le caractère ambigu quant à l'ampleur de la limitation apportée à la rééligibilité permet des interprétations divergentes.

1021 - Les constitutions limitant la possibilité de renouvellement aux seuls mandats consécutifs semblent être les plus nombreuses. On rappellera les exemples de l'Allemagne, de la Lettonie, de la Russie ou du Congo.

1022 - La rédaction adoptée par le constituant rend parfois les dispositions constitutionnelles plus ou moins claires quant à l'étendue de la limitation. Il est indubitable que les termes « successivement », « consécutif », « consécutivement », « mandats d'affilée » employés dans l'une ou l'autre des constitutions ajoutent une précision et enlèvent un doute quant à l'interprétation à donner aux dispositions constitutionnelles en question.

---

[463] Voir développements et note en début de chapitre, page 231, paragraphe 865.

[464] La constitution argentine a été consultée sur le site Internet www.wipo.int, site de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle. L'OMPI est une institution des Nations-Unies regroupant 187 États membres. Elle œuvre dans le domaine de la propriété intellectuelle.

1023 - Dans l'ensemble des constitutions pour lesquelles la limitation apportée à la rééligibilité ne concerne pas seulement les mandats consécutifs, il faut compter, en tout premier lieu, la Constitution des États-Unis d'Amérique mais également la République d'Irlande, la Grèce, la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Macédoine, la Croatie, la Serbie, le Monténégro et la Tunisie. Là également, certaines rédactions sont sans ambiguïté alors que, pour d'autres, l'interprétation est plus aléatoire. Dans le cas de la constitution irlandaise, on comprend bien que la rééligibilité limitée concerne des mandats éventuellement non consécutifs. Il en est de même pour la Constitution roumaine. Pour les constitutions de Croatie, de Macédoine ou de Serbie, il n'y a pas de doute sur l'interprétation à apporter, peut-être parce que les dispositions constitutionnelles parlent d'élection et non de réélection. Les rédactions grecque, hongroise ou polonaise sont plus ambiguës.

1024 - Le Bénin, le Niger, le Rwanda, la Guinée et Haïti forment le sous ensemble des pays qui prévoient que la limitation du nombre de mandats s'applique à la fois à des mandats consécutifs et à des mandats non contigus.

1025 - La Constitution de Bosnie-Herzégovine constitue, à bien des égards, un cas particulier. Outre le fait que la présidence est collégiale, le particularisme de la situation concerne également les dispositions constitutionnelles relatives aux restrictions apportées aux possibilités de renouvellement du mandat présidentiel. Dans ce cas, un mandat à la présidence est renouvelable une fois puis une période d'inéligibilité de quatre ans est imposée. L'article V de la Constitution de 1995 pose cette règle originale qui tente la conciliation entre une règle restrictive du nombre de mandats susceptibles d'être détenus par un même individu et le libre choix des électeurs.[465]

B - Les exceptions au droit commun.

1026 - Si le renouvellement limité à un seul mandat peut être considéré comme le droit commun dans la mesure où cette solution rassemble un nombre important d'expériences constitutionnelles à travers des aires géographiques et politiques importantes en nombre et variées en termes d'histoire politique et philosophique, il n'en reste pas moins vrai que d'autres dispositions sont prises dans d'autres constitutions. Ainsi peut-on constater des cas de non rééligibilité stricte ou, au contraire, de rééligibilité non limitée, celle-ci pouvant être tacite ou expresse. Il existe également ce que l'on pourrait qualifier une « école lusitanienne » ainsi qu'un cas appliquant une limitation plus lâche que le droit commun.

[465] Lire l'article V de la Constitution bosniaque de 1995 page 262, paragraphe 984.

a) La non rééligibilité.

1027 - Le régime politique directorial **suisse** constitue une expérience qui n'a pas d'équivalent dans le concert des nations politiquement organisées. En effet, l'exécutif est collégial et c'est en son sein que le président de la Fédération est désigné. La Constitution du 18 avril 1999 renferme un article 176 qui dispose:

> « *Présidence*
>
> *1 La présidence du Conseil fédéral est assurée par le président ou la présidente de la Confédération.*
>
> *2 L'Assemblée fédérale élit pour un an un des membres du Conseil fédéral à la présidence de la Confédération et un autre à la vice-présidence du Conseil fédéral.*
>
> *3 Ces mandats ne sont pas renouvelables pour l'année suivante. Le président ou la présidente sortants ne peut être élu à la vice-présidence. »*

Il s'agit d'une interdiction concernant un renouvellement immédiat qui n'empêche cependant pas la même personnalité de redevenir Président de la Confédération par la suite.

Les dispositions de la Constitution de 1999 sont très semblables à celles de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, article 97.

1028 - Dans la Constitution **chilienne** du 11 septembre 1980 issue de la réforme constitutionnelle de 1999, l'article 25 dispose :

> **«** *Pour être éligible Président de la République, il faut avoir la nationalité chilienne conformément aux dispositions des numéros 1° et 2° de l'article 10 ; avoir 35 ans d'âge révolus et posséder toutes les qualités de citoyen disposant de ses droits de suffrage.*
>
> *Le Président de la République exercera ses fonctions pendant un mandat de quatre ans et ne sera pas rééligible pour le mandat suivant.* »

La rédaction de cet article 25 de la Constitution chilienne, et plus particulièrement le dernier alinéa, semble signifier que le mandat présidentiel n'est pas renouvelable mais que, par contre, une même personnalité peut être élue plusieurs fois pour des mandats discontinus.

b) La rééligibilité.

1029 - Il existe des cas où la rééligibilité est tacite et d'autres pour lesquelles elle est expresse. Les cas de rééligibilité non limitée et tacite concernent l'Islande et l'Italie.

1030 - La **Constitution islandaise** du 23 mai 1944 issue de la révision du 1er juillet 1999, qui institue une république semi présidentielle, selon la classification proposée par Maurice DUVERGER, ne prévoit pas de limite au nombre de mandats présidentiels.

1031 - Bien que définissant un régime politique de structure totalement différente, puisque classiquement parlementaire, la **Constitution italienne** du 27 décembre 1947 ne contient aucune disposition concernant la rééligibilité du Président de la République. Celle-ci peut donc être considérée comme illimitée.

1032 - La rééligibilité non limitée et expresse est inscrite dans un nombre plus important de constitutions. La Guinée équatoriale[466] et Maurice[467] notamment sont dans cette configuration.

1033 - Le Togo, l'Algérie, le Tchad et le Gabon, mais aussi le Venezuela partagent la circonstance d'avoir institué une limitation au renouvellement du mandat de président et de l'avoir abandonnée dans le cadre d'une révision constitutionnelle. Une loi du 31 décembre 2002 a supprimé la limitation à deux mandats qui était originellement prévue à l'article 59 de la Constitution du 14 octobre 1992 du Togo. La limitation de la rééligibilité du président algérien, qui faisait partie des dispositions de la Constitution du 28 novembre 1996, a été abandonnée lors d'une révision en 2008. La Constitution tchadienne du 14 avril 1996 prévoyait, dans son article 61 la rééligibilité limitée a été révisée en 2005. La Constitution gabonaise du 26 mars 1991 a été modifiée en 1997 puis en 2003, dans son article 9, à la fois en ce qui concerne la longueur du mandat présidentiel augmentée de cinq à sept ans et pour ce qui a trait aux possibilités de réélection puisque la limitation qui existait dans le texte initial a été supprimée. Par ailleurs, l'article 11 de la même constitution vient compléter les dispositions prises relativement à la durée du mandat présidentiel notamment en prévoyant qu'un président démissionnaire ne peut se présenter au scrutin suivant :

---

[466] **Guinée équatoriale** : Constitution du 17 novembre 1991, article 34: « *Le président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable*. »

[467] **Maurice** : Constitution du 12 mars 1968, article 28-2 :
« *a) Le Président.*
i) est élu par l'Assemblée sur proposition du Premier ministre adoptée par la majorité des membres de celle-ci ; et
ii) sous réserve des dispositions du présent article et de l'article 30, il reste en fonction pour une période de 5 ans et est rééligible.

« *Le mandat du président de la République débute le jour de sa prestation de serment et prend fin à l'expiration de la septième année suivant son élection.*

(Lc. 1/97 du 22 avril 1997) […]

Celui-ci ne peut écourter son mandat de quelque manière que ce soit pour en solliciter un autre.[468] »

1034 - La règle introduite par ce dernier alinéa est remarquable car elle interdit au président en exercice de jouer avec la longueur de son propre mandat pour ajuster celle-ci en fonction de ce qu'il considère comme le plus conforme à ses intérêts politiciens personnels. Curieusement, cette règle rapproche le Gabon du Portugal, du Cap Vert et de l'Angola qui forment ce que l'on pourrait appeler une école lusitanienne.

c) Une école lusitanienne.

1035 - On peut parler d'école lusitanienne dans la mesure où la Constitution de la République du Cap-Vert, ancienne colonie du Portugal, renferme quelques analogies avec la Constitution de l'ancienne métropole coloniale. Il en est ainsi pour le problème étudié dans ce chapitre.

1036 - La Constitution **portugaise** du 2 avril 1976 contient un article 118 ainsi rédigé:

« *Principe du renouvellement*

1. Nul ne peut exercer à vie une fonction politique de caractère national, régional ou local.

2. La loi peut fixer des limites au renouvellement des mandats des titulaires de charges politiques exécutives[469]. »

1037 - Cette dernière disposition, de rang constitutionnel, permet au législateur de limiter le renouvellement des mandats politiques exécutifs qui ne seraient pas traités par la Constitution. Au demeurant, en droit, cette prescription n'ajoute rien à la souveraineté que pourrait exercer le Parlement dès lors que la Constitution n'aurait pas expressément interdit que de telles mesures puissent être prises. Elle peut donc être considérée comme une simple invitation faite par le constituant au parlement pour que celui-ci se saisisse de cette question. Au regard de la rédaction adoptée, ces « *charges politiques exécutives* » peuvent concerner les niveaux régional ou local. Il peut s'agir des Régions autonomes du titre VII ou du pouvoir local du titre VIII de la Constitution.

[468] Souligné par nous.
[469] Souligné par nous.

1038 - L'article 123 de la même constitution pose la règle relative à la limitation de la rééligibilité du président de la République:

« Rééligibilité

1. Le président de la République ne peut être réélu pour un troisième mandat consécutif, ni pendant les cinq années suivant le terme du second mandat consécutif.

2. Si le président de la République renonce à l'exercice de son mandat, il ne pourra être candidat aux élections présidentielles suivantes, ni à celles qui se disputeraient dans les cinq années suivant sa démission. »

1039 - La Constitution **capverdienne** du 14 févier 1981 renferme deux articles 134 et 146 qui instituent des règles très comparables :

« *[Principe de renouvellement.]*

Les titulaires des organes électifs de souveraineté, du pouvoir local ou de tous autres organes électifs du pouvoir politique ne peuvent être nommés à vie. »

« [Rééligibilité.]

1. Le président de la République ne peut se porter candidat à un troisième mandat dans les cinq ans suivant immédiatement le terme de son second mandat consécutif.

2. Si le président de la République renonce à ses fonctions, il ne peut se porter candidat à un nouveau mandat pendant les dix années suivant la date de sa renonciation.

3. Si le président de la République abandonne ses fonctions ou s'absente du territoire national sans observer les dispositions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 142, il ne peut se porter candidat à un nouveau mandat ni exercer une autre fonction politique au sein des organes de souveraineté ou des collectivités locales. »

1040 - Quant à la forme, les deux constitutions accusent, tout d'abord, une ressemblance en ce qu'elles consacrent toutes deux un article spécifique relatif au problème de la rééligibilité dans lequel est affirmée l'impossibilité de se faire élire à vie en pratiquant des renouvellements de mandats sans discontinuité.

1041 - Les deux constitutions utilisent, ensuite, une rédaction semblable pour poser la règle d'un renouvellement limité à un mandat consécutif et en imposant un intervalle de cinq ans entre le deuxième et le troisième mandat.

1042 - Cependant, la singularité principale formée par ce binôme lusitanien réside dans la règle qui interdit à un président démissionnaire de se présenter à l'élection présidentielle qui suivrait immédiatement sa démission. Les constitutions imposent même un délai supplémentaire, de cinq ans au Cap Vert et de dix ans au Portugal, pour que le président démissionnaire recouvre sa rééligibilité. C'est bien évidemment cette dernière règle qui constitue une originalité remarquable. Elle a pour effet principal d'interdire au président en exercice d'user d'une démission pour organiser, à son profit, une sorte de plébiscite sur une question et à un moment qui lui paraîtrait favorable. Contrairement à la règle concernant le principe de ne pouvoir être élu à vie, cette règle consistant, pour un Président démissionnaire, à ne pouvoir se présenter immédiatement après sa propre démission est applicable et présente un intérêt opérationnel certain. En effet, cette règle de caractère préventif empêche un président d'envisager une manœuvre plébiscitaire.

1043 - La Constitution **angolaise** du 21 janvier 2010 exprime également une certaine proximité rédactionnelle avec les textes portugais et capverdien, notamment en ce qui concerne ses articles 110 et 113. Ainsi, l'article 110 prévoit :

> « *(L'éligibilité) :*
>
> *1. Sont éligibles à la charge de Président de la République les citoyens angolais de naissance, âgés de plus de 35 ans, avec résidence habituelle dans le pays depuis au moins dix ans et qui sont en pleine jouissance de leurs droits civils, politiques et capacités physiques et mentales.*
>
> *2. <u>Sont inéligibles à la charge de Président de la République</u>*[470]: *
>
> *[…]*
>
> *<u>h) les anciens présidents qui ont assumé deux mandats, qui ont été destitués ou ont renoncé ou quitté le poste.</u>* [471]»

1044 - L'article 113 est spécifique au mandat du Président de la République :

> « *(Le mandat) :*
>
> *1. Le mandat du Président de la République a une durée de cinq ans, il commence lors de son investiture et prend fin lors de l'investiture du nouveau Président élu.*
>
> *2. Chaque citoyen peut exercer jusqu'à deux mandats comme Président de la République.* »

[470] Souligné par nous.
[471] Souligné par nous.

1045 - La Constitution de l'Angola, autre ancienne colonie portugaise, contient donc également une disposition prévoyant une restriction à l'éligibilité du Président sortant démissionnaire. La disposition angolaise est encore plus sévère car l'inéligibilité est définitive.

d) Une limitation plus lâche que le droit commun.

1046 - La Constitution des **Seychelles** du 8 juin 1993 contient un article 52 dont le paragraphe 2 est ainsi rédigé :

> *« 2. La charge présidentielle ne peut comporter plus de trois mandats sous le régime de la présente Constitution. »*

§§§§§

1047 - *Les solutions constitutionnelles qui viennent résoudre la problématique du renouvellement de mandat sont finalement relativement simples. Elles s'arcboutent sur deux principes. Il s'agit, tout d'abord, d'éviter qu'un individu, quelle que soit son aura personnelle et sa valeur en tant qu'homme d'État, vienne imposer, par un renouvellement indéfini de son mandat politique, et le mandat présidentiel est celui pour lequel le problème est le plus prégnant, une mainmise sur le fonctionnement général des institutions du pays concerné. Mais cet objectif immédiat des mécanismes qui doivent permettre la limitation du nombre de mandats susceptibles d'être exercés par un même individu doit néanmoins respecter les canons de la démocratie. Ainsi n'est-il pas sain que la limitation apportée soit trop stricte car les électeurs doivent garder la liberté de choisir la personnalité à leurs yeux la plus apte à remplir la charge publique suprême. Les électeurs ne doivent pas ressentir l'impression que leur choix est manipulé par des mécanismes institutionnels qui peuvent leur paraître étrangers et venir contrecarrer un choix qui semble légitime dans son expression populaire. Louis-Napoléon BONAPARTE a renversé la République au motif que celle-ci ne lui permettait pas de garder le pouvoir présidentiel, et a choisi l'aventure personnelle, au demeurant fortement préméditée. Et le peuple n'a pas réagi à cette usurpation. Il est donc également indispensable que le peuple partage la logique des institutions et ne vienne pas considérer qu'il convient de les rejeter parce qu'illégitimes au regard de sa volonté souveraine. Les électeurs doivent garder le libre choix ou, à tout le moins, avoir l'impression que les limites apportées au choix démocratique peuvent être considérées comme légitimes et raisonnables.*

1048 - *Les limites au renouvellement doivent, par ailleurs, permettre la sanction démocratique de la politique publique menée pendant un mandat. Pouvoir sanctionner, positivement ou négativement, c'est, pour le peuple, exprimer le fait que l'action conduite pendant la durée du mandat est jugée conforme aux attentes de l'électorat. La sanction est le pendant logique de l'élection. Si la sanction n'existait pas, l'élection ne pourrait être qu'un blanc-seing. Pour l'élu, la perspective de la sanction populaire est la contrepartie de la liberté accordée de disposer des instruments de la puissance publique. C'est une pression, mais c'est également un honneur, celui de faire constater que les moyens accordés ont été utilisés selon l'intérêt public. C'est un quitus, c'est-à-dire une reconnaissance du bon emploi des moyens accordés.*

1049 - *Ainsi, la solution apportée au problème de la nécessaire limitation du nombre des mandats politiques accordés à une même personne ne peut être qu'un compromis entre des logiques contradictoires qui ne peuvent être totalement réduites. Cependant, la limite temporelle à deux mandats, qui constitue la solution la plus généralement pratiquée, permet de concilier, autant que faire se peut, deux logiques incompatibles mais c'est aussi plus que cela. Appliquée à un mandat politique d'une durée initiale de cinq ans, la limitation à deux mandats permet de rejoindre la quasi-loi sociologique selon laquelle la durée de vie politique d'un mandataire est d'environ dix ans, notamment dans les régimes parlementaires, pour la charge de Premier Ministre. La règle généralement pratiquée n'est donc pas qu'un compromis intellectuellement insatisfaisant. Elle rejoint un constat sociologique stable qui vient conforter sa légitimité.*

1050 - *Comment évaluer, dans le concert des Nations dont certaines expériences ont été rapportées, les développements de l'expérience française ? Les limitations apportées au mandat présidentiel dans les deux textes constitutionnels de 1946 allaient dans le sens des solutions majoritairement constatées dans les constitutions étrangères étudiées. Mais, la Constitution de la Vème République marque incontestablement, au moins pour ce qui concerne la période allant de 1958 à 2008, un retour en arrière, une régression. En effet, non seulement la limitation de la rééligibilité qui avait été posée en 1946 disparaît mais la rééligibilité indéfinie ainsi accordée à partir de 1958 s'applique à une charge présidentielle dont les pouvoirs ont été très nettement réévalués. Dans un deuxième temps, les résultats du référendum constitutionnel de 1962 ont transfiguré le mandat présidentiel grâce à l'onction populaire apportée par l'élection au suffrage universel direct. Le mandat présidentiel français est ainsi devenu d'une telle puissance que l'on peut parler, pour qualifier le régime politique français, de présidentialisation. La restriction de la durée du mandat présidentiel*

opérée en 2000 par le passage du septennat au quinquennat n'améliorait pas la situation au regard de la trop grande exposition de la charge présidentielle. Si le peuple était en mesure de sanctionner plus souvent, le Président jouissait toujours de pouvoirs surdimensionnés que la possibilité de renouvellement illimité rendait peu acceptables au regard des canons de la démocratie libérale.

1051 - *La réforme constitutionnelle de 2008 vient donner une utile mais imparfaite*[472] *réponse à l'état de déséquilibre des pouvoirs politiques au sein de la République. Cependant, par rapport aux constatations qui ont pu être faites au cours des développements précédents, la réforme de 2008 prend l'allure d'une régularisation tardive, surtout pour une Nation qui était à la pointe de la réflexion démocratique à la fin du XVIII*ème *siècle.*

1052 - *La France, notamment au travers des constitutions de l'époque révolutionnaire, avait porté les idées de Jean-Jacques ROUSSEAU et avait limité la durée de charges publiques. Après plus de deux siècles d'évolution politique et constitutionnelle durant lesquels la durée des mandats politiques n'a cessé d'être augmentée, la réticence avec laquelle les mandats, communément jugés trop longs, sont raccourcis est symptomatique de la trop forte autonomie de la classe politique que le peuple ne cesse de dénoncer. La durée des mandats, le renouvellement trop facilement autorisé de ceux-ci est pour une grande part dans le malaise qu'exprime l'opinion publique envers le monde politique*[473].

1053 - *Par ailleurs, le recul nécessaire pour une analyse circonstanciée de la situation institutionnelle créée par cette réforme de 2008 manque encore, et ceci d'autant plus que la spécificité du régime politique français ne permet pas de faire appel aux constatations faites dans les expériences étrangères.*

1054 - *Mais on peut également s'interroger sur la pertinence du renouvellement de mandats politiques courts. Dans ce cas, en effet, le titulaire du mandat renouvelable est, en fait, en campagne électorale pendant une part, sans doute trop importante, de son mandat*[474].

---

[472] Voir les développements page 253.

[473] LeMonde.fr : L'image catastrophique des partis politiques : 31 août 2014 Sondage IFOP publié par le Journal du dimanche.
LeMonde.fr : Pourquoi les jeunes se détournent de la politique : 15 février 2014.
Gérard COURTOIS : La défiance vis-à-vis du système politique atteint sa cote d'alerte. LeMonde.fr 7 février 2014.

[474] Aux Etats-Unis, le mandat présidentiel de 4 ans est soumis à l'hypothèque des élections de mi-mandat et compte tenu du mode de sélection des candidats –caucus, primaires- la campagne débute dès le début de la troisième année du mandat précédent.
En France, le passage, du septennat au quinquennat et la pratique des primaires emporte le fait que la compétition présidentielle débute deux ans au moins avant les élections.

Cette constatation vaut pour la France mais également pour les États-Unis, ces deux pays étant cités à titre d'exemples mais de nombreux autres sont dans ce cas. Il existe donc une nouvelle contradiction plus opératoire que logique cette fois, entre le fait de promouvoir des mandats relativement court, quatre ou cinq ans, et la volonté d'organiser leur éventuel renouvellement.

Section II : La prorogation du mandat politique.

1055 - Le problème du renouvellement du mandat arrivant à échéance est très certainement le plus important quand on s'attache à la durée effective que peut avoir une charge politique. Il n'est cependant pas le seul puisque d'autres circonstances peuvent venir contrarier ce passage de relais, moment toujours délicat, entre un mandat finissant et celui qui doit lui succéder Ainsi arrive-t-il que, en contradiction avec les dispositions qui définissent le fonctionnement normal et attendu de cette fin de mandat, une prorogation de celui-ci ait lieu.

1056 - Il arrive, en effet, qu'un mandat arrivé à son terme soit prolongé. Il s'agit, le plus souvent, de faire face à des circonstances de fait ou/et de droit qui interdisent, empêchent ou rendent particulièrement difficile et aléatoire le fonctionnement régulier de la constitution en ce qui concerne le point particulier du renouvellement des mandats politiques arrivés à leur échéance constitutionnellement prévue.

1057 - Toutes les constitutions ne prévoient pas ce cas de figure. Ainsi, les Constitutions française actuelle et passées, en 1958, en 1946, en 1875 par exemple, la Constitution allemande actuelle, la Constitution des États-Unis d'Amérique, et bien d'autres encore, ne contiennent pas ce genre de dispositions.

1058 - Certaines autres Lois fondamentales interdisent expressément le recours à la prorogation du mandat politique. Il en est ainsi de la Constitution du Niger du 25 novembre 2010 qui prescrit, dans son article 47 : « *En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels ou proroger le mandat pour quelque motif que ce soit*.[475] »

Dans les deux cas, les capacités de décisions des présidents sont obérées le tiers voire la moitié du mandat en cours.
Ainsi, si le président sortant est candidat, il est en campagne, s'il n'est pas candidat, soit qu'il décide de ne pas l'être, soit qu'il ne peut pas l'être, ses capacités d'action se trouvent réduites.

[475] Souligné par nous.

1059 - Les constitutions qui prévoient la prorogation du mandat définissent la ou les institutions concernées, les causes qui, lorsqu'elles surviennent, permettent de mettre en œuvre les dispositions dérogatoires au droit commun et qui entraînent la prorogation, les procédures constitutionnelles, plus ou moins strictes, qui doivent être observées pour mettre en œuvre la prorogation et, enfin, les modalités que prend la prorogation ainsi mise en application.

I – La détermination des institutions concernées par la prorogation du mandat.

1060 - Selon les dispositions constitutionnelles, la prorogation est susceptible de concerner tantôt le seul pouvoir exécutif, tantôt le pouvoir législatif uniquement ou encore les deux pouvoirs constitutionnels principaux.

A – L'éventualité de la prorogation pour le seul pouvoir exécutif.

1061 - La prorogation du mandat de chef de l'État, Président de la République, est parfois prévue sans que le pouvoir législatif ne soit concerné par des dispositions ayant le même objet. Il en est ainsi, à titre d'exemple, de **la Constitution du Congo Kinshasa du 18 février 2006** qui, dans son article 70 établit :

> « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.*
>
> *A la fin de son mandat, le président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau président élu*[476]. »

1062 - **La République de Côte d'Ivoire,** en application de **la Constitution du 23 juillet 2000**, article 38, établit :

> « *En cas d'événements ou de circonstances graves, notamment d'atteinte à l'intégrité du territoire, ou de catastrophes naturelles rendant impossible le déroulement normal des élections ou la proclamation des résultats, le président de la commission chargée des élections saisit immédiatement le Conseil constitutionnel aux fins de constatation de cette situation.*
>
> *Le Conseil constitutionnel décide dans les vingt-quatre heures, de l'arrêt ou de la poursuite des opérations électorales ou de suspendre la proclamation des résultats.*
>
> *Le président de la République en informe la Nation par message.*
>
> *Il demeure en fonction*[477].

[476] Souligné par nous.
[477] Souligné par nous.

Dans le cas où le Conseil constitutionnel ordonne l'arrêt des opérations électorales ou décide de la suspension de la proclamation des résultats, la commission chargée des élections établit et lui communique quotidiennement un état de l'évolution de la situation.

Lorsque le Conseil constitutionnel constate la cessation de ces événements ou de ces circonstances graves, il fixe un nouveau délai qui ne peut excéder trente jours pour la proclamation des résultats et quatre-vingt-dix jours pour la tenue des élections. »

***1063* - La République de Guinée**, de par les dispositions de **la Constitution du 7 mai 2000**, réserve également l'éventualité de la prorogation au seul exécutif. Ainsi, l'article 34 édicte :

« *Le président de la République élu entre en fonction le jour de l'expiration du mandat de son prédécesseur.*

Dans le cas où, à la suite de l'annulation d'une élection, aucun des candidats n'a été proclamé élu à cette date, le président en exercice reste en fonction jusqu'à la proclamation des résultats.[478] »

B – L'éventualité de la prorogation pour le seul pouvoir législatif.

***1064* -** Les régimes politiques qui prévoient la prolongation du mandat législatif en certaines circonstances sont, semble t-il, plus nombreux que les précédents. Bien évidemment, les monarchies sont dans cette situation à la condition qu'il y soit pris des dispositions particulières pour le pouvoir législatif en ce qui concerne la prorogation éventuelle du mandat des représentants. L'article 116[479] de **la Constitution espagnole du 27 décembre 1978** prévoit ainsi la définition des états d'alerte, d'urgence et de siège par une loi organique et les modalités de la prorogation des pouvoirs législatifs qui peuvent être mises en œuvre, si besoin est, dans ces circonstances exceptionnelles.

***1065* -** En ce qui concerne les régimes républicains, **la Constitution biélorusse du 24 novembre 1996**, dans son article 93[480], ainsi que **la Constitution croate du 22 décembre 1990**, par son article 77[481], prévoient la possibilité de proroger le mandat des institutions détentrices du pouvoir législatif.

---

[478] Souligné par nous.
[479] Lire cet article 116 dans cette section au II, B, a) page 287.
[480] Lire cet article 93 dans cette section au III, B, page 291.
[481] Lire cet article 77 dans cette section au III, B, page 292.

1066 - Les Constitutions **bulgare** du 13 juillet 1991[482], **turque** du 7 novembre 1982[483] et **burkinaise** du 11 juin 1991[484] sont également dans ce cas. Il en est de même pour la République de **Cuba**, Constitution du 24 février 1976 modifiée[485].

C – L'éventualité de la prorogation pour les deux pouvoirs législatif et exécutif.

1067 - Parmi l'ensemble des constitutions qui renferment des dispositions relatives à la prorogation des mandats politiques, celles qui s'intéressent à la fois au pouvoir exécutif et au pouvoir législatif sont, semble-t-il, les plus nombreuses. Cette solution est la plus logique car, dans les cas les plus importants pour lesquels la prorogation des mandats s'impose, il n'y a pas lieu de faire de différence de traitement entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il est, en effet, évident qu'en cas de guerre, par exemple, et quel que soit le type de régime et l'allocation des pouvoirs, l'exécutif et le législatif doivent être mobilisés de manière exceptionnelle.

1068 - La Constitution **roumaine** du 8 décembre 1991, par l'intermédiaire de ses articles 60[486] et 83[487], et la Constitution **tunisienne**, dans ses articles 56[488] et 75[489], illustrent cette situation.

---

[482] **Article 64 de la Constitution bulgare** : « *L'Assemblée nationale est élue pour un mandat de quatre ans.*
(2) En cas de guerre, d'état de guerre ou en présence d'autres circonstances extraordinaires survenues au cours ou après l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale, son mandat est prorogé jusqu'à la disparition de ces circonstances.
(3) Les élections pour une nouvelle Assemblée nationale sont organisées au plus tard deux mois après l'expiration du mandat de l'Assemblée nationale précédente. »

[483] **Article 78 de la Constitution turque** : « *D. Report des élections à la Grande Assemblée Nationale de Turquie et élections partielles.*
Article 78 : *« S'il apparaît impossible de procéder à de nouvelles élections pour cause de guerre, la Grande Assemblée Nationale de Turquie peut décider le report des élections pour un an.*
Si la cause de report n'a pas disparu, cette opération peut être renouvelée selon la procédure appliquée pour la décision de report. »

[484] **Article 81 de la Constitution burkinaise** :« *La durée de la législature est de cinq ans.*
La durée du mandat est de cinq ans pour les députés et de six ans pour les sénateurs.
Toutefois, par dérogation à l'alinéa ci-dessus et en cas de force majeure ou de nécessité exprimée par le Gouvernement et reconnue par le Parlement à la majorité absolue des voix des membres composant le Parlement, la durée de la législature peut être prorogée jusqu'à la validation du mandat des députés ou des sénateurs de la nouvelle législature.
Cette prorogation ne saurait dépasser une durée d'un an.
La présente modification s'applique à la législature en cours. [Loi de révision du 11 juin 2012] »

[485] **Article 72 de la Constitution cubaine** : « *L'Assemblée nationale du pouvoir populaire est élue pour un mandat de cinq ans.*
Ce mandat ne peut être prolongé que par l'Assemblée elle-même, en cas de guerre ou en vertu d'autres circonstances exceptionnelles qui empêchent la tenue normale des élections et tant que subsistent de telles circonstances. »

[486] Lire cet article dans cette section, au II, A, b), page 286.

[487] Lire cet article dans cette section au III, B, page 292.

[488] Lire cet article dans cette section, au III, B, page 292 en note.

[489] Lire cet article dans cette section, au III, B, page 292 en note.

1069 **-** La **Constitution togolaise du 14 octobre 1992** établit également la possibilité de la prorogation des mandats exécutif et législatif. Il existe un certain parallélisme des situations des deux institutions jusque dans la rédaction des dispositions constitutionnelles.[490] La lecture des dispositions des articles 52 et 59 de la Constitution togolaise montre que les pouvoirs législatif et exécutif sont dans une situation comparable en ce qui concerne la prorogation de leur mandat, notamment en ce qui concerne l'événement qui vient clore cette prolongation.

1070 **- La Constitution arménienne du 5 juillet 1995** établit une situation comparable à la Constitution togolaise. Les deux pouvoirs législatif et exécutif sont concernés par le principe de la prorogation et cette Constitution établit également un parallélisme de situation entre les deux institutions concernées. L'article 53-1 concerne le Président de la République, tandis que l'article 63 est relatif à l'Assemblée Nationale[491]

---

[490] **Article 52 de la Constitution togolaise** : *« Les députés sont élus au suffrage universel, direct et secret, pour cinq ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul.*
Les élections ont lieu dans les trente jours précédant l'expiration du mandat des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats.
Les députés de l'Assemblée nationale sortante, par fin de mandat ou par dissolution, restent en fonction jusqu'à la mise en place effective de la nouvelle Assemblée.
Tout membre des forces armées ou de sécurité publique, qui désire être candidat aux fonctions de député, doit, au préalable, donner sa démission des forces armées ou de sécurité publique.
Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.
Une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.
Une loi organique détermine le statut des anciens députés
Le Sénat est composé de deux tiers de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales et d'un tiers de personnalités désignées par le Président de la République.
La durée du mandat des sénateurs est de cinq ans.
Une loi organique fixe le nombre des sénateurs, leurs indemnités les conditions d'éligibilité ou de désignation, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.
Une loi organique détermine le statut des anciens sénateurs.
Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sortants, par fin de mandat ou dissolution, restent en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de leurs successeurs. »
[Article modifié par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002.]
[Alinéa 1 modifié par la loi de révision n° 2007-08 du 7 février 2007.
Article 59 : « *Le président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans.*
Il est rééligible.
Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu. »

[491] **Article 53.1** : *« Durant une période d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence, aucune élection présidentielle ne peut avoir lieu et le président de la République doit poursuivre l'exercice de ses fonctions*[491]*. Dans ce cas, l'élection du président de la République aura lieu le quarantième jour suivant l'expiration de la période d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence. »*
Article 63 :*« L'Assemblée nationale est composée de 131 députés.*
L'Assemblée nationale est élue pour un mandat de cinq ans. […]
L'Assemblée nationale ne peut être dissoute sous le régime de la loi martiale ni de l'état d'urgence, ainsi que dans le cas où une motion de destitution du président de la République a été présentée devant elle.
Pendant l'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence, l'élection de l'Assemblée nationale ne peut avoir lieu et les pouvoirs de l'Assemblée nationale sont prolongés jusqu'à la première réunion de l'Assemblée nationale nouvellement élue après la fin de la loi martiale ou de l'état d'urgence. Dans ce cas, l'élection de

1071 - Après avoir identifié les mandats susceptibles de faire l'objet de prorogation exceptionnelle, il convient d'identifier les causes permettant cette prorogation.

II – Les causes de la prorogation d'un mandat politique.

1072 - Les causes d'une éventuelle prorogation sont nombreuses. Elles peuvent être classées en deux catégories principales. La mécanique institutionnelle et le processus électoral forment un premier ensemble. Les causes liées à la survenance de circonstances exceptionnelles sont certainement plus importantes.

A – Les causes liées à la mécanique institutionnelle et au processus électoral.

a) L'interruption du processus électoral.

1073 - Certaines circonstances liées au climat de la vie publique peuvent être considérées comme constituant des facteurs ne permettant pas à un processus électoral de se dérouler dans des conditions propices à une expression sereine de la collectivité nationale. Dans ce cas, il est généralement prévu un report ou une interruption de la procédure élective jusqu'à ce que le climat public retrouve l'apaisement.

1074 - En **Algérie**, les articles 89, 90 et 102 de la **Constitution du 28 novembre 1996** établissent les cas et précisent la procédure de prorogation des différents mandats électifs nationaux.[492]

1075 - Les constitutions **guinéenne**[493]**, tunisienne**[494] **ou cubaine**[495] évoquent également ce type de circonstances.

---

l'Assemblée nationale ne peut avoir lieu qu'entre cinquante et soixante jours après l'abolition de l'état d'urgence ou de la loi martiale. »

[492] **Article 89.** : « *Lorsque l'un des candidats présents au second tour de l'élection présidentielle décède, se retire ou est empêché par toute autre raison, le président de la République en exercice ou celui qui assume la fonction de chef de l'État demeure en fonction jusqu'à la proclamation de l'élection du président de la République.*
Dans ce cas, le Conseil constitutionnel proroge le délai d'organisation de l'élection pour une durée maximale de soixante jours.
Une loi organique déterminera les conditions et modalités de mise en œuvre des présentes dispositions.
Article 90 :*«Le Gouvernement, en fonction au moment de l'empêchement, du décès ou de la démission du président de la République, ne peut être démis ou remanié jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau président de la République. »*
Article 102 *:« L'Assemblée populaire nationale est élue pour une durée de cinq ans.*
Le mandat du Conseil de la nation est fixé à six ans.
La composition du Conseil de la nation est renouvelable par moitié tous les trois ans.
Le mandat du Parlement ne peut être prolongé qu'en cas de circonstances exceptionnellement graves, empêchant le déroulement normal des élections.
Cette situation est constatée par décision du Parlement, siégeant les deux chambres réunies sur proposition du président de la République, le Conseil constitutionnel consulté. »

[493] Lire l'article 34 de la Constitution guinéenne dans cette section au I, A, page 282.

[494] Lire, dans cette section, l'article 56 et l'article 75 de la Constitution tunisienne au III, B, page 292 en note.

[495] Lire l'article 72 de la Constitution cubaine au I, B de cette section, page 283 en note.

b) L'attente de l'installation effective du successeur.

1076 - Il peut arriver que la simple observance des règles constitutionnelles en matière de calendrier électoral ne permette pas le renouvellement des membres de l'institution avant le terme du mandat des élus sortants. Dans ce cas, il peut paraître à propos de proroger les pouvoirs des élus arrivés au terme de leur mandat. Ainsi, **la Roumanie, la Moldavie**[496]**, l'Italie et Chypre**[497]**,** ont adopté des dispositions constitutionnelles appliquant cette logique.

1077 - La **Constitution roumaine du 8 décembre 1991** établit, contrairement à de nombreuses autres constitutions, que les élections pour le renouvellement de la composition des Chambres parlementaires peuvent avoir lieu après l'échéance du mandat des assemblées sortantes. Dans ce cas, la prorogation est la seule solution pour éviter la vacance des institutions concernées. Cependant, dans la Constitution roumaine, les pouvoirs des assemblées sont amoindris.

Article 60:

« *La durée du mandat*.

« *(1) La Chambre des députés et le Sénat sont élus pour un mandat de 4 ans, qui peut être prolongé, par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe.*

(2) Les élections à la Chambre des députés et au Sénat ont lieu au plus tard trois mois après l'expiration de leur mandat ou après la dissolution du Parlement.

(3) Le Parlement nouvellement élu se réunit, sur la convocation du président de la Roumanie, au plus tard 20 jours après les élections.

(4) Le mandat des Chambres est prorogé jusqu'à la réunion légale du nouveau Parlement. Durant cette période, on ne peut pas réviser la Constitution et on ne peut pas adopter, modifier ou abroger des lois organiques[498]*.*

(5) Les projets ou les propositions de lois inscrits à l'ordre du jour du Parlement précédent poursuivent leur procédure devant le nouveau Parlement. »

[496] Lire, dans cette section, l'article 80 de la Constitution moldave du 29 juillet 1994, au II, B, b), page 289.
[497] Lire, dans cette section, l'article 68 de la Constitution chypriote du 16 août 1960, au IV, B, page 295.
[498] Souligné par nous.

1078 - En **Italie, la Constitution du 27 décembre 1947** règle le cas des assemblées, d'une part, et de la présidence, d'autre part, dans les articles 61 et 85 :

> « *Les élections des nouvelles chambres ont lieu dans les soixante-dix jours qui suivent la fin des précédentes*[499]. *[…]*
>
> *Tant que les nouvelles chambres ne sont pas réunies, les pouvoirs des chambres précédentes sont prorogés*[500]. »
>
> « *Le Président de la République est élu pour sept ans.*
>
> *[…]*
>
> *Si les chambres sont dissoutes ou s'il reste moins de trois mois avant la fin de la législature, l'élection a lieu dans les quinze jours qui suivent la réunion des nouvelles chambres. Durant cette période, les pouvoirs du président en exercice sont prorogés*[501]. »

B – Les causes liées à la survenance de circonstances exceptionnelles.

1079 - Parmi les circonstances exceptionnelles, il convient de distinguer celles qui sont juridiquement constituées de celles qui ne relèvent que de l'état de fait.

a) Les circonstances juridiquement définies.

1080 - Les institutions prévoient parfois que des faits de catastrophe ou d'extrêmes tensions sociales ou diplomatiques donnent lieu à la déclaration d'états d'exception. Il s'agit, de *l'état d'urgence*, de *l'état d'alerte*, de *l'état de siège*, de *l'état de guerre* ou de *la loi martiale*. La définition juridique de ces circonstances constitue un essai d'objectivation des situations matérielles qui imposent une modification temporaire de l'ordre juridique. **La Constitution espagnole du 27 décembre 1978** est un exemple particulièrement intéressant de ce processus. Elle établit, dans son **article 116** :

> « *1. Une loi organique règlemente les états d'alerte, d'urgence et de siège, ainsi que les compétences et les restrictions correspondantes.*
>
> *2. L'état d'alerte est proclamé par le gouvernement par décret approuvé en Conseil des ministres pour un délai maximum de quinze jours ; il rendra compte au Congrès des députés, réuni immédiatement à cet effet, et ce délai ne peut être prorogé sans l'autorisation de celui-ci. Le décret détermine l'étendue du territoire auquel s'appliquent les effets de la déclaration.*

[499] Souligné par nous.
[500] Souligné par nous.
[501] Souligné par nous.

3. L'état d'urgence est déclaré par le gouvernement par décret approuvé en Conseil des ministres, après autorisation du Congrès des députés. L'autorisation et la proclamation de l'état d'urgence déterminent expressément les effets de celui-ci, l'étendue du territoire auquel il s'applique et sa durée, qui ne peut excéder trente jours ; il peut être prorogé pour un délai identique dans les mêmes conditions. […]

5. Il ne peut être procédé à la dissolution du Congrès lorsque l'un des états prévus au présent article est déclaré ; les chambres sont automatiquement convoquées si elles ne sont pas en session. Leur fonctionnement, comme celui des autres pouvoirs constitutionnels de l'État ne peut être interrompu lorsque ces états sont en vigueur. Si le Congrès était dissout ou si son mandat était achevé lorsque se produit quelque situation qui entraîne la déclaration de ces états, les compétences du Congrès seraient assumées par sa délégation permanente[502]. […]»

1081 - La Constitution **arménienne** du 5 juillet 1995 dispose, article 53.1 :

« Durant une période d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence, aucune élection présidentielle ne peut avoir lieu et le président de la République doit poursuivre l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, l'élection du président de la République aura lieu le quarantième jour suivant l'expiration de la période d'application de la loi martiale ou de l'état d'urgence. »

1082 - Dans cette logique juridique, *l'état de guerre* est différent de la situation de guerre effective. *L'état de guerre* peut être déclaré avant et perdurer après que les opérations militaires aient effectivement lieu. Il peut donc y avoir un certain décalage entre une situation matériellement constatée et l'application exceptionnelle des mesures, le plus souvent restrictives des libertés, qui s'attachent à la définition juridique de l'état considéré. L'article 64 de la Constitution **bulgare** du 13 juillet 1991 fait, d'ailleurs, expressément la différence entre la guerre et l'état de guerre[503].

b) Les états de fait rendant problématique le fonctionnement des institutions.

1083 - La prorogation des pouvoirs peut également répondre à des situations effectivement constatées sans que le pouvoir les ait sanctionnées juridiquement. Une rédaction peu précise du texte constitutionnel quant à la définition de ces circonstances de fait

[502] Souligné par nous.
[503] L'article 64, dans cette section, au I, B, page 283 en note.

est susceptible d'entraîner des interprétations divergentes des textes constitutionnels. Ainsi, la Constitution **bulgare** parle de guerre, d'état de guerre ou de « *présence d'autres circonstances extraordinaires* ». Si la Constitution **grecque** parle de guerre, en **Croatie**, on parle de « *temps de guerre* », ce qui n'a pas forcément la même signification. La Constitution de la **Côte d'Ivoire**[504] évoque, quant à elle, des « *événements ou circonstances graves* » ainsi que les catastrophes naturelles, et l'**Algérie**[505] de « *circonstances exceptionnellement graves* ». La Constitution **cubaine** prend en considération la guerre et les « *autres circonstances exceptionnelles* » empêchant la tenue d'élection. Enfin, la Constitution du **Burkina Faso**[506] évoque la force majeure et « *la nécessité exprimée par le Gouvernement »* pour servir de base à la prorogation des mandats parlementaires.

1084 - La **Constitution de Moldavie du 29 juillet 1994** fait également référence à des circonstances qui peuvent paraître imprécises :

> Article 80 : *« La durée du mandat.*
>
> *1. Le mandat du Président de la République est de 4 ans et son exercice commence à la date de la prestation du serment.*
>
> *2. Le Président de la République exerce son mandat jusqu'au moment ou le nouveau Président élu prête serment.*
>
> *3. Le mandat du Président de la République peut être prolongé par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe*[507].
>
> *4. Nul ne peut exercer la fonction de Président de la République de Moldavie plus de deux mandats consécutifs. [Al. 4 ajouté, loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000.]* »

1085 - La **Constitution de la République grecque du 9 juin 1975** fixe, dans son **article 53. 3**, les dispositions prises en cas de guerre pour le renouvellement de la composition de la Chambre :

> *« En cas de guerre, la législature est prolongée pendant toute la durée de celle-ci. Si la Chambre des députés a été dissoute, la tenue des élections législatives est suspendue jusqu'à la fin de la guerre, la Chambre dissoute étant rappelée de plein droit jusqu'à ladite fin.* »

[504] L'article 38 de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000, cette section, au I, A, page 281.
[505] L'article 102 de la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, cette section, au II, A, a), page 285 en note.
[506] L'article 81 de la constitution burkinaise du 11 juin 1991, dans cette section, au I, B. page 283 en note.
[507] Souligné par nous.

***1086* - L'Italie, dans l'article 60 de la Constitution du 27 décembre 1947**, pose une règle comparable :

> « *La Chambre des députés et le Sénat de la République sont élus pour cinq ans. La durée des pouvoirs de chaque Chambre ne peut être prorogée que par une loi et seulement en cas de guerre.*»

***1087* -** À propos de cette dernière constitution, il convient de souligner que les dispositions de l'article 60 immédiatement citées sont en contradiction formelle avec celles de l'article 61[508].

***1088* -** Après les mandats pouvant faire l'objet de prorogation puis les circonstances qui permettent d'envisager sa mise en œuvre, vient le temps de définir la procédure par laquelle on aboutit à la prorogation du ou des mandats.

III – La procédure juridique permettant la prorogation du mandat.

***1089* -** En sa qualité d'acte juridique, la décision de prorogation est soumise à une procédure définie par la constitution de l'État concerné. Ces procédures varient considérablement dans leur formalisme juridique.

A – Les procédures institutionnelles simples.

***1090* -** Certaines situations ne commandent pas que des procédures particulières soient mises en œuvre. Ainsi, lorsque la prorogation du mandat est justifiée par l'attente de la proclamation des résultats électoraux ou par la prestation de serment du nouvel élu, la simple survenance de ces faits juridiques explique la procédure de prorogation en même temps qu'elles en fixent le terme, la durée de la prorogation étant, le plus souvent dans ces cas, très courte. Il en est ainsi du **Congo Kinshasa**[509]**, de la Guinée**[510] **ou du Togo**[511]. Dans ces cas, le processus électoral est à la fois la cause de la prorogation et la procédure à suivre pour y mettre fin.

***1091* -** Les procédures les plus simples sont celles qui font intervenir l'institution concernée par la prorogation. Ainsi, selon la constitution **turque**[512], la Grande Assemblée Nationale décide le report des élections concernant son propre renouvellement. Il en est de même dans le cas de **Cuba**[513]**.**

***1092* -** Une autre modalité de procédure simple consiste à faire intervenir le Conseil Constitutionnel qui, dans de nombreuses constitutions est le garant du processus

---

[508] Dans cette section, l'article 61 de la constitution italienne du 27 décembre 1947, au II, A, b), page 287.
[509] Dans cette section, l'article 70 de la Constitution du Congo Kinshasa du 18 févier 2006, au I, A, page 281.
[510] Dans cette section, l'article 34 de la Constitution de Guinée du 7 mai 2010, au I, A, page 282.
[511] Les articles 52 et 59 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992, cette section, au I, C, page 284 en note.
[512] L'article 78 de la Constitution turque du 7 novembre 1982, dans cette section, au I, B, page 283 en note.
[513] Dans cette section, l'article 72 de la Constitution cubaine du 24 févier 1976, au I, B, page 283 en note.

électoral, le juge des élections et l'autorité qui proclame officiellement les résultats électoraux. Cette solution est adoptée par la Constitution **algérienne**[514]**.**

1093 - Dans un contexte institutionnel entièrement différent, le Gouverneur de **Nouvelle Zélande** décide par « *proclamation* », la prorogation du mandat de l'Assemblée législative.

L'article 18 de la Constitution du 13 décembre 1986 est ainsi rédigé :

> « *1. Le gouverneur général peut, par proclamation, convoquer le Parlement au lieu et l'heure indiqués dans celle-ci, nonobstant le fait que lorsque la proclamation est signée ou quand elle prend effet le Parlement est prorogé jusqu'à une date particulière.*
>
> *1A. Le gouverneur général peut, par proclamation, changer le lieu de réunion du Parlement énoncé dans la Proclamation convoquant le Parlement, si cet endroit est dangereux ou inhabitable.*
>
> *2. Le gouverneur général peut, par proclamation, proroger ou dissoudre le Parlement*[515].
>
> *3. Une proclamation pour convoquer, proroger ou dissoudre le Parlement prend effet, selon la première éventualité :*
>
> *a) soit lorsqu'elle est publiée à la Gazette officielle ;*
>
> *b) soit lorsqu'elle est lue publiquement par une personne autorisée à le faire par le gouverneur général, en présence du greffier de la Chambre des représentants et de deux autres personnes.*
>
> *4. Toute proclamation qui prend effet conformément à l'alinéa 3b de cet article doit être publiée à la Gazette officielle après avoir été lue publiquement. [al. 1A ajouté par l'amendement du 1er décembre 2002.]* »

B - Les procédures législatives plus ou moins formalisées.

1094 - Il semble que, le plus souvent, les constitutions fassent appel à la procédure législative afin de proroger les mandats politiques dont la durée normale a été fixée par la loi suprême. Il peut s'agir d'une loi simple comme dans le cas de la **Constitution biélorusse du 24 novembre 1996 dans laquelle l'article 93** dispose :

> « *La durée de la législature du Parlement est de quatre ans.*
>
> *Les pouvoirs du Parlement peuvent être prorogés par la loi uniquement en cas de guerre.* »

---

[514] L'article 89 de la constitution algérienne du 28 novembre 1996, dans cette section, au II, A, page 285.
[515] Souligné par nous.

1095 - La **Constitution croate du 22 décembre 1990** établit des règles comparables dans son **article 77** :

« *La durée du mandat des députés au Parlement croate peut être prorogée par la loi uniquement en temps de guerre ou dans les cas prévus aux articles 17 et 101 de la Constitution.* »

1096 - Les articles 17 et 101 sont relatifs, le premier à la limitation des libertés publiques en cas de circonstances exceptionnelles mettant en péril la vie de la République, et le second aux pouvoirs étendus du Président de la République en temps de guerre.

1097 - Le plus souvent, la solennité de la décision est rehaussée en faisant appel à la loi organique. La **Constitution de la République moldave du 19 juillet 1994** illustre ce cas par son **article 63** :

« *La durée du mandat*

Le Parlement est élu pour un mandat de 4 ans, qui peut être prolongé par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe. […]»

1098 - **La Roumanie et la Tunisie** sont également dans ce cas. L'**article 83 de la Constitution roumaine du 8 décembre 1991** est ainsi rédigé :

« La durée du mandat

(1) Le mandat du président de la Roumanie est de 4 ans et son exercice commence à la date où le serment est prêté.

(2) Le président de la Roumanie exerce son mandat jusqu'à la date où le nouveau président prête serment.

(3) Le mandat du président de la Roumanie peut être prolongé, par une loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe[516]*.* »

1099 - La **Constitution tunisienne du 26 janvier 2014** demande une lecture coordonnée des **articles 56, 65 et 75** pour comprendre que, s'agissant des mandats présidentiel et législatif, c'est à la loi organique, et non pas la loi simple comme pourrait le laisser croire la lecture des seuls articles 56 et 75, qu'est confiée une éventuelle prorogation.[517]

---

[516] Souligné par nous.

[517] **Article 56** : « *L'Assemblée des représentants du peuple est élue pour un mandat de cinq ans, au cours des soixante derniers jours du mandat parlementaire.*
En cas d'impossibilité de procéder à des élections pour cause de péril imminent, le mandat de l'Assemblée est prorogé par une loi.»
Article 65 : « *Sont adoptés sous forme de lois ordinaires, les textes relatifs à :*
- la création des catégories d'établissements et d'entreprises publics et les procédures organisant leur cession ;
- la nationalité ;
- les obligations civiles et commerciales ;

C - Les procédures institutionnelles complexes.

1100 - Sans doute pour souligner le caractère exceptionnel de la décision de prorogation, certaines constitutions soumettent celle-ci à une procédure complexe faisant intervenir plusieurs institutions étatiques, comme pour souligner la convergence de vue et

---

- les procédures devant les différentes catégories de tribunaux ;
- la détermination des crimes et délits et des peines qui leur sont applicables, de même que les infractions lorsqu'elles sont sanctionnées par une peine privative de liberté ;
- l'amnistie générale ;
- la délimitation de l'assiette de l'impôt, de ses taux et de ses procédures de recouvrement ;
- le régime d'émission de la monnaie ;
- les emprunts et les engagements financiers de l'État ;
- la détermination des hautes fonctions ;
- la déclaration du patrimoine ;
- les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires ;
- le régime de la ratification des traités ;
- les lois de finances, la clôture du budget et la ratification des plans de développement ;
- les principes fondamentaux du régime de la propriété, des droits réels, de l'enseignement, de la recherche scientifique, de la culture, de la santé publique, de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de l'énergie, du droit du travail et de la sécurité sociale.
Sont adoptés sous forme de lois organiques, les textes relatifs à :
- la ratification des traités ;
- l'organisation de la justice et de la magistrature ;
- l'organisation de l'information, de la presse et de l'édition ;
-l'organisation des partis, des syndicats, des associations, des organisations et ordres professionnels et leur financement ;
- l'organisation de l'armée nationale ;
- l'organisation des forces de sécurité intérieure et de la douane ;
- la loi électorale ;
- la prorogation de la législature conformément aux dispositions de l'article 56 ;
- la prorogation du mandat présidentiel conformément aux dispositions de l'article 75;
- les libertés et les droits de l'homme ;
- le statut personnel ;
- les devoirs fondamentaux de la citoyenneté ;
- le pouvoir local ;
- l'organisation des autorités constitutionnelles indépendantes ;
- la loi organique du budget.
Toutes les matières qui ne relèvent pas du domaine de la loi sont du domaine du pouvoir réglementaire général. »
Article 75 : « *Le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans au cours des soixante derniers jours du mandat présidentiel, au suffrage universel, libre, direct, secret, équitable et transparent et à la majorité absolue des voix exprimées.*
Si aucun des candidats n'obtient la majorité absolue au premier tour du scrutin, il est procédé à un second tour durant les deux semaines suivant l'annonce des résultats définitifs du premier tour. Seuls se présentent au second tour les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix au premier tour.
En cas de décès de l'un des candidats avant le premier tour, ou de l'un des deux candidats avant le deuxième tour du scrutin, il est procédé à un nouvel appel à candidatures ; une nouvelle date pour les élections est fixée dans un délai ne dépassant pas 45 jours. Les retraits de candidatures du premier ou du deuxième tour ne sont pas pris en compte.
En cas d'impossibilité de procéder aux élections en raison d'un danger imminent, le mandat présidentiel est prorogé par une loi.
Nul ne peut occuper la présidence de la République pendant plus de deux mandats entiers, successifs ou séparés.
En cas de démission, le mandat en cours est considéré comme un mandat entier.
Aucun amendement ne peut augmenter en nombre ou en durée les mandats présidentiels. »

l'adhésion à cette décision de prorogation des institutions étatiques dans leur ensemble. Il en est ainsi de la **Constitution grecque du 9 juin 1975** dans son **article 48**.[518]

1101 **-** La **Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000** établit également une procédure complexe faisant l'objet de son article 38[519].

IV – Les modalités opérationnelles de la prorogation.

1102 **-** Bien évidemment, les modalités de la prorogation consistent essentiellement en ce que l'institution pour laquelle la prorogation du mandat a été décidée continue à faire face à sa charge au-delà du terme constitutionnellement prévu. Cependant, il n'est pas inutile de s'intéresser à chacune des phases de cette prorogation.

A – Le début : la convocation des institutions dissoutes ou arrivées à échéance.

1103 **-** Les constitutions concernées prévoient, selon les cas, la convocation des institutions dissoutes ou arrivées à échéance ou le fait que le titulaire de la charge reste en fonction.

---

[518] **Article 48 :** « *1. En cas de guerre, de mobilisation en raison de dangers extérieurs ou d'une menace imminente pour la sûreté nationale, ainsi que dans le cas où un mouvement armé tendant au renversement du régime démocratique se manifeste, la Chambre des députés, par une résolution prise sur proposition du gouvernement, met en application, sur l'ensemble ou une partie du territoire, la loi sur l'état de siège, institue des tribunaux d'exception et suspend l'application de l'ensemble ou d'une partie des dispositions des articles 5 paragraphes 4, 6, 8, 9, 11,12 paragraphes l à 4, 14,19, 22 paragraphes 3, 23, 96 paragraphes 4 et 97. Le président de la République publie la résolution de la Chambre des députés.*
Par cette même résolution de la Chambre est fixée la durée de la mise en vigueur des mesures imposées, qui ne peut excéder quinze jours.
2. En cas d'absence de la Chambre des députés ou d'impossibilité objective de sa convocation à temps, les mesures prévues au paragraphe précédent sont prises par décret présidentiel édicté sur proposition du Conseil des ministres. Le décret est soumis par le gouvernement pour approbation à la Chambre dès que la convocation de celle-ci devient possible, même si la législature a pris fin ou que la Chambre est dissoute, et en tout cas dans les quinze jours au plus tard.
3. La durée des mesures prévues aux paragraphes précédents ne peut être prolongée que par résolution préalable de la Chambre des députés, et pour quinze jours chaque fois, la Chambre étant convoquée même si elle a été dissoute ou si la législature a pris fin.
4. Les mesures prévues aux paragraphes précédents sont levées de plein droit dès que les délais prévus aux paragraphes 1, 2 et 3 expirent, à moins qu'elles ne soient prorogées par résolution de la Chambre des députés, et en tout état de cause dès la fin de la guerre si elles ont été imposées à cause de celle-ci.
5. Dès l'entrée en vigueur des mesures prévues aux paragraphes précédents, le président de la République peut, sur proposition du Gouvernement, édicter des actes de contenu législatif pour faire face à des nécessités urgentes ou pour rétablir le plus rapidement possible le fonctionnement des institutions constitutionnelles. Ces actes sont soumis à la Chambre des députés pour ratification dans les quinze jours à compter de leur édiction ou de la convocation de la Chambre en session ; s'ils ne sont pas soumis à la Chambre dans les délais ci-dessus ou s'ils ne sont pas ratifiés par elle dans les quinze jours à partir de leur dépôt, ils deviennent caducs pour l'avenir. La loi sur l'état de siège ne peut être modifiée durant son application.
6. Les résolutions de la Chambre des députés prévues aux paragraphes 2 et 3 sont prises à la majorité du nombre total des députés, tandis que la résolution prévue au paragraphe 1 est prise à la majorité des trois cinquièmes du nombre total des députés. La Chambre statue en une seule séance.
7. Durant toute l'application des mesures de l'état de nécessité prévues par le présent article, les dispositions des articles 61 et 62 de la Constitution demeurent de plein droit en vigueur, même si la Chambre des députés a été dissoute ou que la législature a pris fin. »

[519] Dans cette section, cet article 38, au I, A, page 281.

1104 - La **Constitution espagnole** fait montre d'originalité en ce qu'elle prévoit que les pouvoirs du Congrès seront assumés par la délégation permanente dans les cas prévus à **l'article 116 § 5**[520].

B - Pendant la prorogation : Des pouvoirs parfois diminués.

1105 - Certaines constitutions, bien que prévoyant la prorogation d'un mandat, n'en instituent pas moins, dans certains cas, des diminutions de pouvoirs pour l'institution concernée. Il en est ainsi de la **Constitution chypriote du 16 août 1960** :

> **Article 68.**
>
> « *Quand une Chambre des représentants reste en fonction jusqu'à l'entrée en fonction de la Chambre des représentants nouvellement élue, selon le n° 2 de l'article 65 ou le n° 2 de l'article 67, cette Chambre ne peut faire aucune loi ni prendre aucune décision en aucun domaine, sauf en cas de circonstances imprévues, urgentes et exceptionnelles, qui doivent être précisément indiquées dans la loi ou la décision pertinente.* »

C – La fin des événements et la fin de la prorogation.

1106 - La fin de la prorogation donne lieu à un formalisme plus ou moins rigoureux en ce qui concerne sa durée effective. Quand la prorogation a été décidée dans le cas d'un processus électoral défaillant, la constitution prévoit généralement qu'elle prendra fin dès que l'institution nouvellement élue entrera en fonction. Il en est ainsi au Congo Kinshasa[521] ou en Guinée[522]. Quand la prorogation est décidée pour un cas touchant à des circonstances exceptionnelles ou particulièrement graves, elle peut prendre fin dès que ces circonstances ont disparu. Tel est le cas de la Bulgarie[523] ou de Cuba[524].

1107 - Pour ce qui la concerne, la **Constitution grecque du 9 juin 1975** dispose, dans son **article 30** :

> « *1. Le président de la République est le régulateur du régime politique. Il est élu par la Chambre des députés pour une période de cinq ans, selon les dispositions des articles 32 et 33.*
>
> *2. La charge de président de la République est incompatible avec toute autre fonction, poste ou travail.*

---

[520] L'article 116 de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, dans cette section, au II, B, a), page 297.
[521] L'article 70 de la Constitution du Congo Kinshasa du 18 février 2006, dans cette section, au I, A, page 281.
[522] L'article 34 de la Constitution guinéenne du 7 mai 2010, dans cette section, au I, A, page 282.
[523] L'article 64 de la Constitution bulgare du 13 juillet 1991, dans cette section, au I, B, page 283 en note.
[524] L'article 72 de la Constitution cubaine du 24 février 1976, dans cette section, au I, B, page 283 en note.

3. Le mandat présidentiel commence à partir de la prestation de serment du président.

4. En cas de guerre, le mandat présidentiel est prorogé jusqu'à la fin de celle-ci[525].

5. La réélection de la même personne n'est permise qu'une seule fois. »

1108 - Mais, le plus souvent, les constitutions prévoient un délai plus ou moins long entre la fin des circonstances exceptionnelles et le terme de la prorogation. La **Constitution de Slovénie du 23 décembre 1991** établit, dans un **article 103**, les règles générales de l'élection présidentielle :

« *Le Président de la République est élu au suffrage secret, universel et direct.*

Le candidat est élu Président de la République à la majorité des suffrages exprimés.

Le Président de la République est élu pour une durée de cinq ans, et au plus deux fois consécutivement. Si le mandat du Président de la République expire pendant une guerre ou un état de siège, son mandat prend fin six mois après la cessation de la guerre ou de l'état de siège[526].

Seul un citoyen slovène peut être élu Président de la République.

La date de l'élection du président de la République est fixée par le président de l'Assemblée nationale. Le Président de la République doit être élu au plus tard quinze jours avant la fin du mandat du Président en exercice. »

1109 - La **Constitution serbe du 8 novembre 2006** établit, dans son **article 116**, la durée du mandat présidentiel et ses éventuelles extensions :

« *Le mandat du président de la République est de cinq ans et commence à courir le jour où il prête serment devant l'Assemblée nationale.*

Si le mandat du président de la République prend fin pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence, il est prolongé de telle sorte qu'il dure jusqu'à la fin de trois mois après la date de la fin de l'état de guerre ou de l'état d'urgence[527].

Nul ne peut être élu au poste de président de la République plus de deux fois.

[…]»

[525] Souligné par nous.
[526] Souligné par nous.
[527] Souligné par nous.

1110 **- L'article 97** de la **Constitution du 19 octobre 2007 du Monténégro** précise certaines règles relatives à la situation du Président de la République :

> « *Le Président du Monténégro sera élu pour une période de cinq ans.*
>
> *La même personne peut être élue Président du Monténégro au maximum deux fois.*
>
> *Le Président doit prêter serment devant les membres du Parlement.*
>
> *Si le mandat du Président arrive à échéance pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence, le mandat peut être prorogé pour un maximum de 90 jours après la fin des circonstances ayant donné lieu à cet état*[528].
>
> *Le Président du Monténégro ne peut exercer aucune autre fonction publique.* »

1111 - La **Constitution de la République d'Arménie du 5 juillet 1995**[529] prévoit également un délai relativement important entre la fin des circonstances exceptionnelles ayant donné lieu à l'adoption de procédures exceptionnelles et le retour à l'ordre constitutionnel normal.

1112 **-** L'étude de la problématique de la prorogation des mandats politiques aboutit à une conclusion contradictoire tenant en ce que la possibilité de prorogation semble répondre à des besoins inhérents à toute vie politique alors que dans le même temps, de nombreuses constitutions ne la prévoient aucunement.

1113 **-** Les raisons pour lesquelles la prorogation des mandats est susceptible d'être appliquée peuvent être rangées en deux catégories.

1114 **-** Le fonctionnement courant des institutions peut commander que la prorogation d'un mandat intervienne. C'est généralement le cas lorsqu'il convient de régler la synchronisation des calendriers respectifs de la fin d'un mandat et du processus électoral qui débouchera sur le mandat suivant. Ce cas ne présente généralement pas de difficultés importantes.

1115 **-** La deuxième catégorie de causes concerne la survenance d'événements exceptionnels contre lesquels les institutions tentent de mettre en place des mécanismes destinés à assurer leur propre pérennité. La prorogation des mandats est un de ces mécanismes. Mais le recours à la prorogation se heurte à des difficultés théoriques et pratiques importantes. Ainsi, pour assurer la stabilité des institutions, les gouvernants se trouvent dans l'obligation de mettre en œuvre un processus qui va à l'encontre de la logique

[528] Souligné par nous.
[529] Lire, dans cette section, les articles 53.1 et 63 de cette constitution, au I, C, page 284 en note.

du mandat politique qui veut que celui-ci connaisse des bornes temporelles précisément posées. Il existe donc une contradiction de principe entre la nature d'un mandat politique et son éventuelle prorogation.

1116 - Mais les difficultés pratiques ne sont pas moindres. La première difficulté pratique consiste à définir les cas exceptionnels qui commanderaient qu'une prorogation de mandat soit décidée. La logique démocratique imposerait une définition stricte des cas pour lesquels une prorogation serait envisageable car il s'agit d'une suspension de la vie institutionnelle normale. Mais, dans le sens opposé, on a pu constater qu'il a paru utile de prévoir des situations définies avec moins de rigueur pour englober toutes les situations susceptibles de commander une prorogation de mandat. La deuxième difficulté réside dans la définition de la procédure à l'issue de laquelle la prorogation peut être mise en œuvre. L'étude des constitutions montre la propension à établir une procédure solennelle répondant à la gravité de la mesure projetée. Mais cette procédure lourde, qui constitue une garantie souhaitable, est confrontée au fait que la situation à laquelle on souhaite répondre est, elle-même, souvent, une circonstance qui empêche les institutions de fonctionner normalement. Il y a donc bien contradiction entre la procédure que l'on souhaiterait édicter et les circonstances difficiles dans lesquelles cette procédure est sensée devoir être mise en œuvre.

1117 - On est, au bout du compte, tenté de conclure à la relative inanité de l'institutionnalisation de la prorogation de mandat dans les cas où elle pourrait être prévue pour faire face à des situations exceptionnellement graves mettant entre parenthèse le fonctionnement normal des institutions. La prorogation des mandats politiques relèverait, dans ces cas exceptionnels, du raisonnement contradictoire insusceptible d'être réduit. Cette contradiction fondamentale constitue sans doute la raison pour laquelle la prorogation des mandats n'est pas prévue dans de nombreuses constitutions, y compris dans celles qui fonctionnent dans les démocraties généralement considérées comme étant les plus abouties. Ainsi, la Constitution américaine ne prévoit rien en matière de fonctionnement des institutions dans des situations exceptionnelles, sauf les cas de démission, de décès ou d'empêchement du président, et le Royaume-Uni de Grande Bretagne ne connaît pas de telles dispositions, ce qui n'a pas empêché la prorogation des mandats des députés britanniques lors des deux conflits mondiaux.

§§§§§

1118 - *Comme le renouvellement, la prorogation du mandat vient contrecarrer la logique programmée de l'extinction du mandat arrivant à son échéance. Cependant, il ne s'agit pas ici d'un mandat entier dont le titulaire sollicite à nouveau l'attribution. La prorogation répond à un besoin circonstanciel de voir le mandat en cours être prolongé de quelques jours ou de quelques mois, le temps nécessaire pour qu'une situation qui pourrait être préjudiciable à l'installation d'un nouvel élu trouve sa solution. Il n'en demeure pas moins que cette prorogation contrevient frontalement au principe de la limitation temporelle du mandat politique. De ce fait, les cas de prorogation sont justement limités par les règles constitutionnelles, les procédures, plus ou moins formalisées sont également constitutionnellement prévues et l'objectif final est le retour à une situation institutionnelle normale dans des délais contenus.*

Section III : La place de l'ancien mandataire**.**

1119 - L'étude du renouvellement de mandat ou de sa prorogation nous a fait porter l'analyse sur des mandats politiques dont on repoussait l'extinction définitive. Mais aussi renouvelé ou prorogé qu'il puisse être, le mandat politique connaît sa fin et son titulaire doit se résoudre à quitter la charge publique qui, parfois, avait constitué le but ultime de son ambition politique.

1120 - Le mandataire a maintenant quitté la fonction. Peut-on envisager qu'il puisse tomber dans l'oubli ? La place de l'ancien mandataire touche à l'étude de la durée des mandats politiques car, lorsque l'on a été président de la République, on est, d'abord et avant tout, ancien président de la République

1121 - L'ancien président de la République reste un personnage public. Pour autant, les constitutions qui organisent une place à l'ancien mandataire sont relativement peu nombreuses. Les cas ayant pu être relevés proposent quatre modalités différentes de reclassement de l'ancien personnel politique. Selon une première option, le Sénat est le refuge des anciens Chefs de l'État. Une deuxième possibilité réside dans le fait de réserver une place de juge constitutionnel aux anciens chefs de l'État. La Constitution guinéenne est un cas particulier puisqu'elle accorde aux anciens chefs de l'État un rang protocolaire et la possibilité d'exercer certaines missions auprès du Chef de l'État en exercice, assorties d'avantages matériels. Enfin, un dernier ensemble de constitutions abordent le problème de la sécurisation matérielle d'anciens mandataires dont certains ne sont pas d'anciens chefs d'États.

I – L'ancien chef de l'État, sénateur à vie.

1122 - Trois constitutions conférant la qualité de sénateur aux anciens présidents de la République ont été inventoriées. Il s'agit de la constitution italienne, de la constitution du Burundi et de celle du Congo Kinshasa.

La **Constitution italienne du 27 décembre 1947** consacre un **article 59** à la place accordée aux anciens présidents de la République :

> « *Sauf renonciation, tout ancien Président de la République est sénateur de droit et à vie*[530].
>
> *Le Président de la République peut nommer sénateurs à vie cinq citoyens ayant honoré la patrie par de très hauts mérites dans le domaine social, scientifique, artistique et littéraire.* »

1123 - Le cas représenté par les institutions italiennes mérite d'être commenté[531]. La qualité de sénateur accordée à vie à l'ancien président de la République ne constitue pas une simple distinction honorifique. En effet, le Sénat italien ne peut pas être comparé au Sénat français. La seconde Chambre italienne dispose des mêmes droits que la Chambre des députés notamment dans la procédure législative et aussi dans la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Par ailleurs, dans le système politique italien, la durée du mandat de sénateur est égale à celle du mandat de député. Les sénateurs italiens jouissent donc d'une situation politique comparable avec celle des députés.

1124 - Ainsi, le rôle institutionnel du sénateur italien est conséquent et, dans ce cadre, l'ancien chef de l'État jouit d'un positionnement politique et institutionnel qui lui permet de valoriser encore l'ensemble de son expérience politique dont sa dernière fonction à la tête de l'État n'est, souvent, que le point culminant d'un cursus politique long, composé de fonctions parlementaires et gouvernementales qui ont pu être nombreuses et importantes. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la fonction de sénateur accordée à l'ancien chef de l'État ne peut être considérée comme une simple retraite dorée.

1125 - Par rapport à cette expérience européenne, semble-t-il unique, les deux constitutions africaines accordant une place de sénateur à leurs anciens chefs d'État respectifs sont différentes.

---

[530] Souligné par nous.

[531] On notera cependant qu'une procédure de révision constitutionnelle a été initiée en 2014 concernant la place du Sénat dans les institutions. Si cette procédure aboutit, il sera alors intéressant d'étudier la nouvelle allocation des pouvoirs, la durée des mandats de sénateur et la place de l'ancien président de la République dans les nouvelles institutions.

1126 **-** La **Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005** renferme un **article 180** consacré à la composition du Sénat :

« *Le Sénat est composé de*[532] *:*

1) Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ;

2) Trois personnes issues de l'ethnie Twa ;

3) Les anciens Chefs d'État[533]. […].»

1127 **-** La **Constitution du Congo Kinshasa datée du 18 février 2006** contient un **article 104** également consacré à la composition du Sénat.

« Les membres du Sénat portent le titre de sénateur.

Le sénateur représente sa province, mais son mandat est national.

Tout mandat impératif est nul.

Les candidats sénateurs sont présentés par des partis politiques ou par des regroupements politiques. Ils peuvent aussi se présenter en indépendants.

Ils sont élus au second degré par les assemblées provinciales.

Chaque sénateur est élu avec deux suppléants.

Les anciens présidents de la République élus sont de droit sénateurs à vie[534].

Le nombre de sénateurs ainsi que les conditions de leur élection et éligibilité sont fixés par la loi électorale. »

1128 **-** Les deux constitutions africaines présentent, pour la désignation des sénateurs de droit commun, un système de suffrage indirect, ce qui les distingue de l'expérience italienne. Par ailleurs, les deux expériences africaines sont récentes puisque les deux constitutions datent de la dernière décennie alors que la constitution italienne a été promulguée à la sortie du dernier conflit mondial. Enfin, dernière différence importante entre l'expérience italienne et les deux constitutions africaines, ces dernières sont caractérisées par un parlementarisme déséquilibré en faveur de la Chambre basse. Ainsi, la position de l'ancien chef de l'État devenu sénateur est moins favorable en Afrique qu'en Italie.

[532] Souligné par nous.
[533] Souligné par nous.
[534] Souligné par nous.

1129 - Dans chacune des constitutions africaines, les anciens chefs de l'État sont désignés en dernière position dans la liste des membres composant l'assemblée sénatoriale. Les deux constitutions se distinguent l'une de l'autre par le fait que la Constitution du Burundi parle des « *anciens chefs de l'État* » alors que la Constitution congolaise parle des « *anciens présidents de la République* ***élus*** ». La formulation burundaise est plus large à deux endroits. D'une part, le Burundi n'est constitué en république que depuis 1966, date à laquelle la monarchie est abolie. Ainsi, les anciens chefs de l'État pourraient ne pas être uniquement des anciens présidents. D'autre part, la formulation congolaise parle de présidents *élus* ce qui est sans doute en rapport avec l'histoire politique tumultueuse de la République Démocratique du Congo, ancien Zaïre.

II – L'ancien chef de l'État, juge constitutionnel.

1130 - L'expérience de l'ancien chef de l'État nommé juge constitutionnel a pu être identifiée dans six constitutions. Elle concerne la France et cinq pays africains : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Cameroun, le Gabon et Djibouti.

1131 - La **Constitution française du 4 octobre 1958** consacre un **article 56** à la composition du Conseil constitutionnel :

> « *Le Conseil constitutionnel comprend neuf membres, dont le mandat dure neuf ans et n'est pas renouvelable. Le Conseil constitutionnel se renouvelle par tiers tous les trois ans. Trois des membres sont nommés par le Président de la République, trois par le président de l'Assemblée nationale, trois par le président du Sénat. […]<u>En sus des neuf membres prévus ci-dessus, font, de droit, partie à vie du Conseil constitutionnel les anciens Présidents de la République</u>*[535]<u>.</u>
>
> *Le Président est nommé par le Président de la République. Il a voix prépondérante en cas de partage.* »

1132 - Le Conseil constitutionnel de 1958 est une nouveauté dans l'histoire constitutionnelle française si l'on fait abstraction de la « *jurie constitutionnaire* » de l'abbé SIEYÈS et du comité constitutionnel de la IVème République. Il ne s'agit pas ici de soumettre l'institution désormais bien installée qu'est devenu le Conseil constitutionnel à une critique générale, soit positive, soit négative, en ce qui concerne sa composition et ses

[535] Souligné par nous.

compétences,[536] mais d'évaluer la pertinence de la règle faisant des anciens présidents de la République des membres de droit du Conseil de la rue de Montpensier. Cette critique doit prendre en compte le rôle jadis dévolu au Conseil Constitutionnel, l'évolution de ce rôle mais aussi de l'ensemble des institutions et de la manière dont on a souhaité les faire fonctionner.

1133 - Ainsi, la question à laquelle on doit répondre ici est simple : Les anciens Présidents de la République ont-ils leur place au sein du Conseil Constitutionnel au regard des services que la société est en droit d'attendre de cette institution et compte tenu de l'évolution qui a été la sienne en, bientôt, 60 ans ?

1134 - Qu'une réponse positive ait pu être donnée en 1958 semble logique dès lors que l'on pouvait concevoir, avant la mise en application de la nouvelle Constitution, que le Président pouvait n'être qu'un gardien des institutions, un garant de l'équilibre des pouvoirs publics, un président à l'image de l'article 5, version d'origine, de la Constitution de 1958 : « *Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'Etat.* » À cette conception de la fonction présidentielle correspondait, d'ailleurs, fort bien celle d'un Conseil qui pouvait être perçu comme un grand régulateur des pouvoirs publics au travers de ses fonctions de juge et de contrôleur des opérations électorales, d'une part, et de gardien de la juste répartition des compétences entre les différents pouvoirs exécutifs et législatifs, d'autre part. Alors, il pouvait être soutenu que, les rôles respectifs des deux institutions s'emboitant parfaitement les uns dans les autres, en totale complémentarité, le Président puisse être, à la fin de son mandat, versé dans le Conseil Constitutionnel, au grand avantage du fonctionnement harmonieux des institutions.

Mais, depuis, bien des choses ont changé, et non des moindres.

1135 - L'institution présidentielle est devenue le pouvoir exécutif ou plus exactement le pouvoir gouvernemental. Elle l'est devenue par la volonté politique du général DE GAULLE et sa vision personnelle du fonctionnement souhaitable des institutions, mais aussi, bien sûr, grâce à l'élection du Président au suffrage universel direct, grâce encore au fait majoritaire, inconnu et presque inespéré en 1958, grâce enfin au quinquennat présidentiel qui vient prendre le relais de l'élection directe pour affermir encore le rôle présidentiel dans le fonctionnement régulier du régime.

[536] Lire à ce propos notamment les développements dans **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : *Institutions politiques et droit constitutionnel* 6ème édition, 1975, page 856 ; et **Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ-CAPS** *Droit constitutionnel* 6ème édition, 2013, page 435.

1136 - Le Conseil Constitutionnel est devenu autre chose qu'un simple gardien des équilibres entre les différentes institutions républicaines au sein du régime politique. Les titulaires du droit de saisine ont été multipliés dans leur nombre et leurs profils. Jadis réduits au nombre de quatre, de tendances politiques convergentes, pour ne pas dire identiques, les titulaires du droit de saisine ont connu une première mutation dans leur rang lorsque les parlementaires minoritaires y ont eu accès. Puis, par l'entremise de la question prioritaire de constitutionnalité, c'est la société civile qui, par la voie de l'exception, peut saisir le Conseil.

1137 - Pour ce qui le concerne, avec prudence, modération et doigté, le Conseil a exploré son espace de compétence en ajoutant aux mécaniques institutionnelles de la Constitution stricto sensu, le préambule de la Constitution, la déclaration des droits de l'homme de 1789 et, par là, les principes philosophiques qui font les Etats de droit contemporains.

1138 - Dans ce panorama, la présence d'un ancien président, membre actif, régulier ou alternatif, du Conseil Constitutionnel a quelque chose d'incongru. Le simple raccourcissement du mandat présidentiel fait que, tous les cinq ans, un nouveau membre peut venir s'ajouter aux membres nommés. Par ce seul fait, l'équilibre de l'institution peut être modifié.

1139 - Le long mandat des membres nommés se justifie par la nécessité d'assurer une certaine stabilité de fonctionnement et de jurisprudence. À quoi cette stabilité serait-elle réduite si les membres de droit plus nombreux venaient étendre leur influence ?

1140 - Si le Conseil Constitutionnel doit être considéré comme un véritable juge suprême, alors la présence des anciens présidents ne peut être justifiée. On ne peut être juge et partie. Sans réserver l'accès à la qualité de juge constitutionnel à des juristes avérés, le profil des titulaires de ces postes doit être travaillé davantage. C'est ce que nous suggèrent les expériences étrangères.

1141 - Les constitutions burkinaise, ivoirienne[537], camerounaise[538], gabonaise[539] et djiboutienne proposent des organisations sur lesquelles il n'est pas inutile de mener une réflexion même si les expériences concrètes sont difficilement transposables[540].

---

[537] La **Constitution de la Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000** prévoit la composition du Conseil constitutionnel dans un article 89 : « *Le Conseil constitutionnel se compose :*
- d'un président ;
- des anciens Présidents de la République, sauf renonciation expresse de leur part;
- de six conseillers dont trois désignés par le président de la République et trois par le président de l'Assemblée nationale.
Le Conseil constitutionnel est renouvelé par moitié tous les trois ans. »

1142 - La composition du Conseil constitutionnel de la **république burkinaise** est fixée par **l'article 153 de la Constitution du 11 juin 1991** :

> « [*Le Conseil constitutionnel comprend, outre son président, trois (3) magistrats nommés par le président du Faso sur proposition du ministre de la justice, trois (3) personnalités nommées par le président du Faso, trois (3) personnalités nommées par le président de l'Assemblée nationale.]*[541]
>
> *Le Conseil constitutionnel comprend*[542] *:*
>
> *- les anciens chefs de l'État du Burkina Faso*[543] *;*
>
> *- trois magistrats nommés par le président du Faso sur proposition du ministre de la justice ;*

---

[538] **L'article 51 de la Constitution du 2 juin 1972** établit la composition du Conseil constitutionnel **camerounais :** « *1. Le Conseil constitutionnel comprend onze (11) membres, désignés pour un mandat de neuf (9) ans non renouvelable.*
Les membres du Conseil constitutionnel sont choisis parmi les personnalités de réputation professionnelle établie.
Ils doivent jouir d'une grande intégralité morale et d'une compétence reconnue.
2. Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le président de la République et désignés de la manière suivante :
- trois, dont le président du Conseil, par le président de la République ;
- trois par le président de l'Assemblée nationale après avis du bureau ;
- trois par le président du Sénat après avis du bureau ;
- deux par le Conseil supérieur de la magistrature.
En sus des onze (11) membres prévus ci-dessus, les anciens présidents de la République sont, de droit, membres à vie du Conseil constitutionnel.
Le président du Conseil constitutionnel a voix prépondérante en cas de partage. »

[539] Le **Gabon** a confié la détermination de la composition de la Cour Constitutionnelle à **l'article 89 de la Constitution du 26 mars 1991 :**
« *La Cour constitutionnelle comprend neuf membres qui portent le titre de conseiller.*
La durée du mandat des conseillers est de sept ans renouvelable une fois.
Les neuf membres de la Cour constitutionnelle sont désignés comme suit:
- trois par le président de la République, dont le président ;
- trois par le président du Sénat ;
- trois par le président de l'Assemblée nationale.
Chacune des autorités visées à l'alinéa précédent désigne obligatoirement deux juristes dont au moins un magistrat. Celui-ci est choisi sur une liste d'aptitude établie par le Conseil supérieur de la magistrature.
Les conseillers sont choisis à titre principal parmi les professeurs de droit, les avocats et les magistrats ayant au moins quarante ans d'âge et quinze ans d'expérience professionnelle, ainsi que les personnalités qualifiées ayant honoré le service de l'État et âgées d'au moins quarante ans.
Le président de la Cour constitutionnelle est nommé pour la durée du mandat.
En cas d'empêchement temporaire, l'intérim du président est assuré par le conseiller le plus âgé.
En cas de décès ou de démission d'un membre, le nouveau membre nommé par l'autorité de nomination concernée achève le mandat commencé.
Les anciens Présidents de la République sont membres de droit de la Cour constitutionnelle.

[540] Il existe de nombreuses autres constitutions qui, ne prévoyant pas la présence des anciens chefs de l'État dans la composition de la Cour Suprême, précisent les qualités que doivent réunir les membres nommés. Lire les constitutions sur le site mjp.univ-perp.fr

[541] Les dispositions entre crochets ont été supprimées lors de la révision constitutionnelle de 2012.

[542] Souligné par nous.

[543] Souligné par nous.

- trois personnalités nommées par le président du Faso dont au moins un juriste;

- trois personnalités nommées par le président de l'Assemblée nationale dont au moins un juriste ;

- trois personnalités nommées par le président du Sénat dont au moins un juriste[544].

[Sauf pour son président, Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf ans.][545]

Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf ans. Ils élisent en leur sein le président du Conseil constitutionnel.

[Toutefois, ils sont renouvelables par tiers (1/3) tous les trois (3) ans dans les conditions fixées par la loi.][546]

A l'exception des anciens chefs de l'État, les membres du Conseil constitutionnel sont renouvelables par tiers tous les trois ans dans les conditions fixées par la loi.

Les fonctions de membre du Conseil constitutionnel sont incompatibles avec celles de membre du Gouvernement ou du Parlement. Les autres incompatibilités sont fixées par la loi. [Loi de révision du 11 juin 2012] »

1143 **-** La **Constitution du 15 septembre 1992 de la République de Djibouti** confie à son **article 76** le soin de définir la composition du Conseil Constitutionnel.

« Le Conseil constitutionnel comprend six membres dont le mandat dure huit ans et n'est pas renouvelable. Ils sont désignés comme suit :

- deux nommés par le Président de la République ;

- deux nommés par le président de l'Assemblée nationale ;

- deux nommés par le Conseil supérieur de la magistrature.

Il se renouvelle par moitié tous les quatre ans.

Le président du Conseil constitutionnel est nommé par le Président de la République parmi ses membres. Il a voix prépondérante en cas de partage.

Les anciens présidents de la République sont membres de droit du Conseil constitutionnel[547].

---

[544] Souligné par nous.

[545] Les dispositions entre crochets ont été supprimées lors de la révision constitutionnelle de 2012.

[546] Les dispositions entre crochets ont été supprimées lors de la révision constitutionnelle de 2012.

Les membres du Conseil constitutionnel jouissent de l'immunité accordée aux membres de l'Assemblée nationale.

Les membres du Conseil constitutionnel doivent être âgés de trente cinq ans au moins et être choisis à titre principal parmi des juristes d'expérience[548]*. »*

1144 - Dans cet ensemble de cinq constitutions, on remarque tout d'abord une différence dans le rang auquel sont placés les anciens chefs de l'État dans la liste des membres établie par les dispositions constitutionnelles. Ainsi, dans trois constitutions, les anciens présidents sont positionnés, comme dans le texte constitutionnel français, en fin de liste. Ils font alors figure de membres additifs, subsidiaires ou surnuméraires par rapport aux membres précédemment cités qui composent une liste que l'on pourrait qualifier de principale. Il en est ainsi dans les dispositions djiboutiennes, gabonaises et camerounaises. La Constitution ivoirienne de 2000 semble vouloir réévaluer la position des anciens présidents, membres de droit, puisqu'ils se situent, selon l'article ci-dessus cité, en deuxième position après un Président du conseil nommé par le Président de la République et avant six autres membres désignés. Les articles 90 et 91 de la même constitution précisent que le Président du Grand Conseil et les membres désignés « *sont nommés parmi les personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative.* » La composition du Conseil ivoirien semble vouloir allier l'expérience politique et la qualification professionnelle des membres.

1145 - La constitution burkinaise, dans sa rédaction actuelle, constitue également un exemple intéressant. En effet, les anciens Présidents de la République sont les premiers membres du Conseil Constitutionnel lequel comprend, en sus, douze membres nommés renouvelables par tiers tous les trois ans.

1146 - La Constitution burkinaise est également intéressante dans son évolution puisque c'est la révision constitutionnelle du 11 juin 2012 qui a inscrit les anciens chefs de l'Etat en début de liste des membres du Conseil, alors qu'ils en étaient absents jusque-là. La même révision a, en même temps, formulé des exigences supérieures quant à la qualification exigée d'une partie au moins des membres nommés. Le constituant n'a donc pas fait le choix entre l'expérience politique et la qualification professionnelle pour constituer son nouveau Conseil constitutionnel mais a, au contraire, souhaité joindre les deux profils.

---

[547] Souligné par nous.
[548] Souligné par nous.

1147 - On notera enfin que, contrairement à ce qui est prescrit dans la Constitution française, dans laquelle il est spécifié que le président du Conseil est nommé par le Président de la République, les membres du Conseil burkinais élisent leur président en leur sein.

1148 - Dans les constitutions qui ont pu être étudiées et qui forment ensemble un laboratoire d'expériences diverses et variées, il semble que l'idée principale consiste à garantir la compétence technique des membres nommés et à dépolitiser l'institution puisque seulement six constitutions renferment des dispositions faisant des anciens présidents de la République des membres du Conseil constitutionnel.

1149 - La situation française est donc originale à double titre puisque, d'une part, les anciens présidents font partie du Conseil Constitutionnel et que, d'autre part, les membres nommés ne sont pas astreints à une qualification particulière.

III – Le rang protocolaire et les missions éventuelles.

1150 - Sans conférer la qualité de juge à ses anciens chefs de l'État, la **Constitution du Niger du 25 novembre 2010** accorde une place à l'ancien président de la République au sein d'un organe original, le Conseil de la République :

> **Article 69 :**
>
> « *Il est institué un Conseil de la République en vue de prévenir et de résoudre les crises institutionnelles et politiques, de manière consensuelle, dans le respect de la présente Constitution.*
>
> *Le Conseil de la République émet des avis sur les questions dont il est saisi. Ces avis sont portés à la connaissance de la Nation, sous réserve du secret défense. Il se réunit sous la présidence du président de la République.*
>
> *Le Conseil de la République est constitué :*
>
> *du président de la République ;*
>
> *du président de l'Assemblée nationale*
>
> *du Premier ministre ;*
>
> *<u>des anciens présidents de la République et des anciens Chefs d'État</u>*[549] ;
>
> *et du Chef de file de l'opposition.*
>
> *La loi détermine les attributions et le fonctionnement du Conseil de la République.* »

[549] Souligné par nous.

1151 - Cet organe fait participer l'ancien chef de l'État au même titre que le président de l'Assemblée nationale ou le Premier Ministre à l'étude de la situation institutionnelle. Il participe à l'élaboration d'un avis rendu public et dont la vocation est de participer à la résolution de crises institutionnelles.

1152 - Exemple apparemment unique, la **Constitution guinéenne du 7 mai 2010** confère aux anciens présidents de la République un rang protocolaire. Ce rang protocolaire est accompagné de la possibilité de se voir confier des missions. Enfin, les anciens présidents sont gratifiés et bénéficient d'une protection. L'ensemble de ces considérations fait l'objet de **l'article 44** de la Constitution.

> « *Les anciens présidents de la République prennent rang protocolaire immédiatement après le président de la République, dans l'ordre de l'ancienneté de leur mandat, et avant le président de l'Assemblée nationale.*
> *Ils peuvent être chargés de missions spéciales par le Président de la République.*
> *Ils bénéficient d'avantages matériels et d'une protection dans les conditions qu'une loi organique détermine.* »

1153 - D'une manière assez curieuse, la Constitution de la République de Guinée confère aux anciens présidents de la République, un rang protocolaire supérieur à celui de l'ensemble des autorités publiques en exercice à l'exception du Président. Les anciens présidents sont également chargés de mission du Président de la République en exercice.

IV – La sécurisation financière, matérielle et personnelle des anciens mandataires.

1154 - La sécurisation financière des anciens mandataires politiques est parfois prévue par les dispositions constitutionnelles. Les bénéficiaires ne sont plus seulement les anciens Présidents de la République.

A – La sécurisation financière des anciens représentants.

1155 - **L'article 86 de la Constitution turque du 7 novembre 1982** prévoit le versement d'une retraite aux anciens membres de la Grande Assemblée Nationale.

> *« Les indemnités et frais de déplacement ainsi que <u>les modalités de retraite des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie sont fixés par la loi</u>*[550]*.* »

[550] Souligné par nous.

1156 - Bien évidemment, d'autres régimes politiques accordent des avantages financiers aux anciens parlementaires et aux anciens présidents, mais, dans le cas de la Turquie, il s'agit de dispositions constitutionnelles. La **Constitution togolaise du 14 octobre 1992** prévoit, dans un **article 52**, la promulgation d'une loi organique destinée à déterminer le statut des anciens députés. Il en est de même pour les anciens sénateurs[551].

1157 - Contrairement à la Constitution turque, la Constitution togolaise prévoit, complémentairement à l'article ci-dessus concernant les représentants, un statut pour les anciens Présidents de la République.

B – La sécurisation financière, matérielle et personnelle des anciens présidents.

1158 - La sécurisation financière des anciens présidents fait l'objet de dispositions constitutionnelles, outre le Togo[552], au Bénin[553], au Burkina Faso[554], au Mali[555], au Tchad[556] et à Djibouti[557].

---

[551] « *Les députés sont élus au suffrage universel, direct et secret pour cinq ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation tout entière. Tout mandat impératif est nul.*
Les élections ont lieu dans les trente jours précédant l'expiration du mandat des députés. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit le deuxième mardi qui suit la date de proclamation officielle des résultats.
Les députés de l'Assemblée nationale sortante, par fin de mandat ou par dissolution, restent en fonction jusqu'à la mise en place effective de la nouvelle Assemblée.
Tout membre des forces armées ou de sécurité publique, qui désire être candidat aux fonctions de député, doit, au préalable, donner sa démission des forces armées ou de sécurité publique.
Dans ce cas, l'intéressé pourra prétendre au bénéfice des droits acquis conformément aux statuts de son corps.
Une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.
Une loi organique détermine le statut des anciens députés.
Le Sénat est composé de deux tiers de personnalités élues par les représentants des collectivités territoriales et d'un tiers de personnalités désignées par le Président de la République.
La durée du mandat des sénateurs est de cinq ans.
Une loi organique fixe le nombre des sénateurs, leurs indemnités les conditions d'éligibilité ou de désignation, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.
Une loi organique détermine le statut des anciens sénateurs.
Les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat sortants, par fin de mandat ou dissolution, restent en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de leurs successeurs. »

[552] **Constitution togolaise du 14 octobre 1992, article 75 :**
« Une loi organique détermine le statut des anciens présidents de la République, notamment en ce qui concerne leur rémunération et leur sécurité. »

[553] **Constitution béninoise du 11 décembre 1990, article 48 :**
« *La loi fixe les conditions d'éligibilité, de présentation des candidatures, de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats de l'élection du président de la République.*
La loi fixe la liste civile du président de la République et détermine la pension à allouer aux anciens Présidents de la République. ».
Toutefois, pour compter de la promulgation de la présente Constitution, seuls les Présidents de la République constitutionnellement élus pourront bénéficier des dispositions du précédent alinéa. »

[554]**Constitution burkinaise du 11 juin 1991, article 45** :
« La loi fixe la liste civile servie au président du Faso. Elle organise le service d'une pension en faveur des anciens présidents. »

[555] **Constitution malienne du 25 février 1992, article 52** :
« La loi fixe les avantages accordés au président de la République et organise les modalités d'octroi d'une pension aux anciens présidents de la République jouissant de leurs droits civiques. »

1159 - Parmi les six constitutions qui prévoient d'octroyer des avantages aux anciens Présidents de la République, six parlent de « *pension* » alors qu'une seule, la Constitution togolaise, parle de « *rémunération* » ainsi que de garantie de sécurité personnelle. La sécurité personnelle du président de Guinée fait également l'objet de mesures.

1160 - D'une manière générale, les avantages accordés ne semblent pas être soumis, au moins au niveau constitutionnel, à des conditions restrictives. Seules les constitutions malienne et tchadienne limitent l'attribution de ces avantages aux anciens présidents « *jouissant de leurs droits civiques* », pour ce qui concerne le Mali, et « *jouissant de leur droits civiques et politiques* » pour ce qui concerne le Tchad.

1161 - Enfin, deux constitutions prévoient l'allocation de pensions aux anciens présidents alors même que ces derniers sont membres de droit du Conseil Constitutionnel.

§§§§§

1162 - *Le problème constitué par la place qu'il convient de réserver à l'ancien mandataire ne semble pas être de ceux qui ont retenu, dans la majorité des cas, l'attention des constituants. Peu d'exemples ont pu être observés. Toutefois, on peut ici reprendre le point d'accord entre TOCQUEVILLE et HAMILTON au sujet de l'utilité de prévoir le renouvellement des mandats politiques*[558]*. Il semble, en effet, dommage, au regard de l'intérêt public, de se priver, d'une manière abrupte et sans retour, de la présence de celui qui fut le premier personnage de l'État. Son expérience sociale, politique et diplomatique est évidemment incomparable et ne se résume pas à son dernier mandat qui n'est souvent que l'aboutissement d'une longue carrière publique.*

---

[556] **Constitution tchadienne du 14 avril 1996, article 74** :
« *La loi fixe la liste civile et les autres avantages alloués au président de la République en exercice.*
Elle détermine également les modalités d'octroi d'une pension et autres avantages aux anciens présidents jouissant de leurs droits civiques et politiques. »

[557] **Constitution djiboutienne du 15 septembre 1992, article 39.**
« La loi fixe les avantages accordés au Président de la République et organise les modalités d'octroi d'une pension aux anciens présidents.».

[558] Lire dans ce chapitre, en section I, dans la discussion arrangée entre TOCQUEVILLE et HAMILTON, l'accord sur ce point, page 247.

1163 - *Outre l'intérêt public, il convient de pourvoir à la nouvelle condition de celui qui, pendant l'exécution de son mandat, a personnifié l'État. Celui qui fut naguère choisi pour exercer la plus haute charge de l'État ne jouit pas forcément d'une grande fortune personnelle et il convient que soit traité avec décence celui qui, en quittant la vie publique n'est, tout à coup, plus rien aux yeux de ses concitoyens. Le problème n'est pas que financier et la collectivité se grandit en traitant avec honneur ceux qui l'ont servi. Ainsi, tant dans l'intérêt de la collectivité que par respect pour la personne considérée, il est utile de prévoir une nouvelle condition à l'ancien chef de l'État. Mais, le principe étant posé, l'observation ne permet pas de dégager de nombreux exemples.*

1164 - *Sur le modèle français, l'ancien Président de la République est parfois nommé juge constitutionnel. Si certaines constitutions étrangères se tournent vers cette solution, la plupart des constitutions les plus récentes misent davantage sur une plus grande « professionnalisation »*[559] *des juges constitutionnels. Les organes constitutionnels comparables à notre Conseil constitutionnel sont de plus en plus des cours suprêmes et non plus seulement de simples régulateurs des pouvoirs publics comme on a pu l'imaginer, en France, en 1958. Dès lors, la nomination des anciens chefs d'État au Conseil manque de logique.*

1165 – *Suivant l'exemple italien, l'ancien chef de l'État est, dans certaines constitutions, parlementaire à vie. Dans ce cas, l'expérience de l'ancien plus haut dignitaire de l'État est effectivement mise au service de la collectivité nationale sans pour autant qu'il puisse interférer trop fortement dans le fonctionnement institutionnel du régime. Membre d'une assemblée parlementaire, le plus souvent la deuxième chambre, son influence personnelle reste cantonnée dans le cadre des attributions de cette chambre. Sa nouvelle condition de parlementaire lui offre une tribune intéressante pour la prolongation de sa vie politique sans que son influence soit démesurée.*

[559] Il ne s'agit pas de suggérer que tous les juges constitutionnels soient des spécialistes du droit public mais de s'interroger sur le fait que des praticiens politiques puissent être juges de l'action de leurs successeurs, surtout si ces praticiens sont susceptibles de le redevenir.

1166 - *Réserver une place à l'ancien mandataire dans les institutions que la fin de son dernier mandat vient de lui faire quitter relève tout à la fois du bon sens le plus immédiat et de l'insurmontable contradiction. Le bon sens tient en ce qu'il semble dommageable à l'intérêt public que la collectivité se sépare abruptement de celui qui, par ses mandats passés est détenteur d'une expérience inégalable dans le domaine de la vie institutionnelle. La contradiction réside bien évidemment dans le fait que, dans la logique institutionnelle de la démocratie représentative, le mandat politique est temporellement borné.*

1167 - *Trouver à l'ancien président une place qui soit conforme à son ancien prestige, à l'intérêt public et compatible avec le respect des principes démocratiques et de l'État de droit constitue une obligation à la fois éthique et civique. La solution italienne semble répondre à ces exigences.*

§§§§§

1168 - *Renouvellement, prorogation, place de l'ancien mandataire ; les trois items ne sont pas réunis que de façon formelle ou circonstancielle. Ils illustrent de manière convergente la contradiction juridique et politique qui taraude le principe démocratique et son application au sein des démocraties représentatives contemporaines. Le respect du principe démocratique commande la nécessité de procéder régulièrement à l'élection des élus politiques mais l'existence des trois problématiques étudiées et les solutions qui ont été données dans les constitutions prouvent qu'il est utile de retenir ceux qui ont l'expérience du pouvoir. Ainsi, le mandat politique ne se conçoit que borné temporellement mais tout commande de prévoir les différents cas, aux logiques divergentes, pour lesquels tel mandat ne connaitra pas son extinction au moment et selon les modalités prévues à son origine.*

1169 - *Les possibilités de voir les limites temporelles d'un mandat être dépassées constituent des éléments de la vie politique dont les modalités de mise en œuvre doivent être précisément circonscrites. C'est la raison pour laquelle les cas de dépassement de ces limites temporelles et les dispositions procédurales font l'objet de règles constitutionnelles strictes et, le plus souvent, très précises.*

Chapitre II : Le traitement des aléas politiques et humains.

1170 - Le premier chapitre de cette deuxième partie était consacré au traitement de l'échéance prévue, normale, du mandat politique. Il s'agissait d'étudier l'éventualité d'une reconduction des fonctions politiques du titulaire d'un mandat arrivé au terme de celui-ci et, dans le cas où ces fonctions n'étaient pas prolongées, de connaître la nouvelle condition politique et sociale de l'ancien mandataire. On a pu voir que, finalement, et à rebours de l'idée que tente d'imposer la théorie juridique, le mandat politique connaît de multiples occurrences par lesquelles la limite de sa durée est repoussée au delà de ce qui avait été initialement prévu. La pratique institutionnelle fait, ainsi, mentir la théorie juridique : il existe, en effet, de nombreuses circonstances qui font que la règle théorique spécifiant que le mandat est à durée déterminée est relativisée. Le mandat peut être renouvelé, il peut connaître des prorogations et, même lorsque sa fin est entérinée, une place particulière, à l'intérieur du système institutionnel, est parfois prévue pour l'ancien mandataire évitant à celui-ci de disparaître totalement de la scène institutionnelle.

1171 - Ce deuxième chapitre est, au contraire du premier, consacré, non pas à un éventuel allongement du mandat, mais, au contraire, au raccourcissement accidentel du mandat en cours d'exécution. On ne peut pas dire que ces événements ne sont pas prévus puisque, précisément, il s'agit ici d'étudier les dispositions constitutionnelles qui ont été posées pour le règlement de telles circonstances. Mais, il s'agit, dans les dispositions qui feront l'objet des prochains développements de voir comment sont traités ces aléas de la vie institutionnelle, aléa étant pris dans le sens d'un risque d'incident défavorable à la marche normale des institutions constitutionnelles et politiques et plus particulièrement des règles qui touchent aux mandats politiques et à la durée de ceux-ci.

1172 - Parmi ces aléas, il en est qui sont de nature politique car ils concernent la manière dont, en pratique, les mécanismes prévus dans la Constitution fonctionnent réellement ou ne fonctionnent plus, ceci en raison des rapports de force politiques qui caractérisent la vie du régime politique.

1173 - L'autre catégorie d'aléas concerne la vie personnelle et intime des individus qui incarnent l'une ou l'autre des institutions à un moment donné. Les règles qui concernent le fonctionnement des institutions de l'État ne peuvent ignorer le fait que les institutions sont confiées à des êtres de chair et de sang à qui il peut arriver, comme à tout un chacun, de connaître des faiblesses physiques incompatibles avec les obligations inhérentes à un mandat politique. On parlera alors des aléas humains.

Section I : Les aléas politiques.

1174 - Les aléas politiques sont divers. Le plus important concerne le fonctionnement des régimes parlementaires dans lesquels la vie des institutions est conditionnée par l'existence d'une majorité parlementaire soutenant un gouvernement responsable devant la représentation nationale. Dans l'hypothèse où le tandem majorité parlementaire-gouvernement n'existe plus ou ne fonctionne pas, le choix est ouvert entre la démission du gouvernement et la dissolution de la représentation nationale. Ce mécanisme subtil d'équilibre renvoie à l'image d'une sorte d'équation.

1175 - À côté de ce mécanisme équilibré, figurent des aléas plus brutaux qui sanctionnent plus la faillite ou la faute d'un homme dans son fonctionnement institutionnel. On parlera alors de la destitution ou de la démission. À l'opposé de l'équation parlementaire qui constitue une modalité de résolution d'une crise politique inscrite dans la logique théorique du fonctionnement du régime politique, la destitution ou la démission sanctionne un aléa grave qui inscrit son existence dans une résolution de crise violente qui se situe à la marge du fonctionnement du régime.

1176 – Mais les trois aléas se rejoignent en ce qu'ils ont bien évidemment tous pour conséquence de réduire la durée effective du mandat ou des mandats qu'ils concernent directement.

I - L'équation du parlementarisme : La démission-dissolution.

1177 - Il ne s'agit pas, ici, de procéder à une étude exhaustive de ce qui constitue la spécificité du régime parlementaire dans sa théorie et dans sa pratique. Cependant, le fonctionnement du régime parlementaire, dans les mécanismes qui font sa spécificité implique une plus ou moins grande élasticité de la durée des mandats, que ce soit ceux des parlementaires ou celui du gouvernement, et, dans cette dimension, l'étude de ces mécanismes institutionnels doit être abordée lorsqu'il est question de la durée des mandats politiques.

1178 - Par ailleurs, les mécanismes du parlementarisme existent en dehors même des régimes qui sont généralement reconnus comme déclinant la théorie du régime parlementaire. Ainsi, l'Algérie, la Biélorussie ou la Serbie, par exemple, qui ne sont pas considérées comme des exemples de régimes parlementaires connaissent des mécanismes constitutionnels qui s'en inspirent.

1179 - Dans son principe et son fonctionnement, l'équation du parlementarisme renferme une particulière spécificité dans la mesure où son fonctionnement de principe est basé sur une éventuelle rupture de la durée prévue des mandats politiques intéressés alors que dans le même temps, tout est organisé pour que le mécanisme soit utilisé avec la plus grande parcimonie. Ainsi, la rupture du mandat politique est organisée strictement dans sa mise en œuvre alors que, parallèlement, la continuité institutionnelle est garantie par d'autres mécanismes qui viennent empêcher que l'alternative démission-dissolution soit trop facilement mobilisable. La menace se veut donc plus dissuasive et rappelle l'ensemble des protagonistes à la discipline qui permettra de garantir leurs positions respectives.

A – L'organisation stricte de la rupture du mandat politique.

1180 - Parce que, dans les régimes parlementaires, la rupture de l'équation parlementaire est au cœur du fonctionnement des institutions, ses modalités de mise en œuvre sont prévues en détail par les dispositions constitutionnelles. Ces dernières prévoient généralement les mécanismes par lesquels la rupture de l'équilibre institutionnel entre le gouvernement et sa majorité est décidée. Ces mécanismes sont au nombre de deux et seulement deux. Les précautions ne s'arrêtent pas là puisque les procédures de la réalisation de cette rupture sont précisément prescrites. Le tout permet que le constat de la défiance entre le gouvernement et le parlement soit circonscrit à des circonstances précisément déterminées et que, par conséquent, la durée prévue de la législature ne soit pas remise en cause avec trop de facilité.

a) La possibilité de rupture liée à la mise en œuvre de deux seuls mécanismes.

1181 - L'adéquation entre la volonté politique du gouvernement et la majorité parlementaire qui le soutient est notamment exprimée dans **le texte constitutionnel serbe du 8 novembre 2006 :**

Article 128 :

« *Le mandat du gouvernement dure jusqu'à la fin du mandat de l'Assemblée nationale qui l'a élu*.[560].

Le mandat du Gouvernement commence le jour où il prête serment devant l'Assemblée nationale.

Le mandat du Gouvernement se termine avant le terme du mandat pour lequel il a été élu par le vote de la censure, la dissolution de l'Assemblée nationale, la démission du président du Gouvernement et dans les autres cas prévus par la Constitution.

Le Gouvernement dont le mandat a pris fin peut seulement traiter les questions déterminées par la loi, jusqu'à l'élection d'un nouveau Gouvernement.

Le Gouvernement dont le mandat a pris fin ne peut proposer la dissolution de l'Assemblée nationale. […]

1182 - La première phrase de cet article 128 exprime parfaitement l'adéquation qui doit exister, dans le fonctionnement normal d'un gouvernement parlementaire, entre la volonté gouvernementale et la majorité politique qui le soutient au sein du parlement. Le fait que le gouvernement prête serment devant l'Assemblée nationale est également symptomatique de ce lien caractéristique existant entre le gouvernement et le parlement.

1183 - L'article 109 de **la Constitution roumaine du 8 décembre 1991** développe la même logique en posant le principe que, dès lors qu'un gouvernement peut s'appuyer sur une majorité parlementaire stable, son action peut perdurer jusqu'aux élections législatives générales suivantes :

Article 109 :

« *La fin du mandat*

(1) Le Gouvernement exerce son mandat jusqu'à la date de la validation des élections parlementaires générales[561].

[560] Souligné par nous.
[561] Souligné par nous.

(2) Le Gouvernement est démis à la date où le Parlement lui retire la confiance ou si le Premier ministre se trouve dans l'une des situations prévues à l'article 105, ou s'il est dans l'impossibilité d'exercer ses attributions pendant plus de 45 jours. […].

(4) Le Gouvernement dont le mandat a pris fin conformément aux alinéas (1) et (2), accomplit uniquement les actes nécessaires à l'administration des affaires publiques, jusqu'à la date où les membres du nouveau Gouvernement prêtent serment. »

1184 - Les constitutions prévoient, ensuite, les modalités selon lesquelles cet équilibre est rompu. L'initiative de cette rupture d'équilibre pouvant être prise soit par le pouvoir exécutif, soit par le pouvoir législatif, deux procédures sont prévues : la question de confiance, posée à l'initiative du gouvernement, la motion de censure, à l'initiative du parlement. Selon les cas, la divergence de vue aboutit soit à la démission du gouvernement soit à la dissolution du parlement. La crise institutionnelle arrive à son terme dès lors qu'une majorité parlementaire se dessine à nouveau et accorde sa confiance à un gouvernement qui en est issu.

1185 - Des exemples de dissolution du parlement peuvent être tirés, à titre d'exemple, des constitutions belge, roumaine[562], biélorusse[563] ou moldave[564].

Ainsi, **la Constitution belge du 17 février 1994** dispose :

Article 46 :

« *Le Roi n'a le droit de dissoudre la Chambre des représentants que si celle-ci, à la majorité absolue de ses membres :*

---

[562] **Constitution roumaine du 8 décembre 1991,** article 89 :
« *La dissolution du Parlement*
(1) Après consultation des présidents des deux chambres et des leaders des groupes parlementaires, le président de la Roumanie peut dissoudre le Parlement, si celui-ci n'a pas accordé le vote de confiance pour la formation du Gouvernement dans un délai de 60 jours à compter du premier vote et uniquement s'il y a eu moins deux votes de refus de la confiance. […]. »

[563] **Constitution biélorusse du 24 novembre 1996,** article 94 :
« La Chambre des représentants peut être dissoute en cas de refus de la confiance au Gouvernement, de vote de la motion de censure du Gouvernement ou de deuxième refus de donner son accord à la nomination du premier ministre. […]. »

[564] **Constitution moldave du 29 juillet 1994**, article 85 :
« *La dissolution du Parlement*
1. En cas d'impossibilité de formation du Gouvernement ou de blocage de la procédure de l'adoption des lois pendant un délai de 3 mois, le Président de la République, après avoir consulté les fractions parlementaires peut dissoudre le Parlement.
2. Le Parlement peut être dissous s'il n'a pas accordé le vote de confiance pour la formation du Gouvernement, dans un délai de 45 jours à compter de la première demande et uniquement après le rejet d'au moins deux demandes d'investiture. »

1° soit rejette une motion de confiance au Gouvernement fédéral et ne propose pas au Roi, dans un délai de trois jours à compter du jour du rejet de la motion, la nomination d'un successeur au Premier ministre ;

2° soit adopte une motion de méfiance à l'égard du Gouvernement fédéral et ne propose pas simultanément au Roi la nomination d'un successeur au Premier ministre. […] »

1186 - D'autres dispositions constitutionnelles prévoient les cas de démission du gouvernement. Il en est ainsi au Portugal, en Roumanie, au Cap vert, au Sénégal[565], en Biélorussie[566], en Algérie, par exemple. On remarquera que la dissolution, en tant que modalité de résolution de la crise politique n'est pas exclusive de la démission mais que, bien au contraire, les deux modalités coexistent dans de nombreuses constitutions comme il en est donné exemple, ici, pour ce qui concerne la Biélorussie ou la Roumanie.

1187 - On remarquera une nouvelle fois, au passage, que les rédactions des constitutions portugaise et Cap-Verdienne sont très similaires :

Portugal. Constitution du 2 avril 1976 :

Article 195 :

« *Démission du gouvernement*

1. Les circonstances suivantes entraînent la démission du gouvernement:

a) le début d'une nouvelle législature ;

b) l'acceptation par le président de la République de la demande de démission présentée par le premier ministre ;

c) la mort du premier ministre ou des problèmes de santé durables rendant impossible l'exercice de ses fonctions ;

d) le rejet du programme du gouvernement ;

---

[565] **Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001**, article 86 :
« *La confiance est refusée au scrutin public à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Le refus de confiance entraîne la démission collective du Gouvernement.*
L'Assemblée nationale peut provoquer la démission du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. »

[566] **Constitution biélorusse du 24 novembre 1996**, article 113 :
« L'engagement de la responsabilité du Gouvernement
(1) Le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant la Chambre des députés et le Sénat, en séance commune, sur son programme, une déclaration de politique générale ou un projet de loi.
(2) Le Gouvernement est démis si une motion de censure, déposée dans les 3 jours à compter de la présentation du programme, de la déclaration de politique générale ou du projet de loi, a été votée dans les conditions fixées à l'article 112.
(3) Si le Gouvernement n'a pas été démis conformément à l'alinéa (2), le projet de loi présenté est considéré comme adopté, et le programme ou la déclaration de politique générale devient obligatoire pour le Gouvernement.
(4) Au cas où le président de la Roumanie demande un réexamen de la loi adoptée conformément à l'alinéa (3), la discussion a lieu en séance commune des deux chambres. »

e) la non approbation d'une motion de confiance ;

f) l'approbation d'une motion de censure à la majorité absolue des députés effectivement en fonction.

2. Le président de la République ne peut révoquer le gouvernement que lorsque ceci s'avère nécessaire au fonctionnement régulier des institutions démocratiques, et après consultation du Conseil d'État. »

Cap Vert. Constitution du 14 février 1981 dans sa version de 1992 :

Article 214 :

« *[Démission du Gouvernement.]*

1. Les actes suivants entraînent la démission du Gouvernement :

a) Le début d'une nouvelle législature et la dissolution de l'Assemblée nationale ;

b) L'acceptation par le président de 1a République de la demande de démission présentée par le premier ministre ;

c) Le décès ou l'incapacité physique ou psychique permanente du premier ministre ;

d) L'absence de soumission de son programme à l'approbation de l'Assemblée nationale et l'absence de présentation, en même temps que le programme, d'une question de confiance portant sur la politique générale qu'il envisage de mettre en œuvre ;

e) Le rejet d'une motion de confiance:

f) L'approbation de deux motions de censure dans la même législature.

2. Le président de la République peut décider de la démission du Gouvernement si une motion de censure est approuvée, après consultation des partis représentés à l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. »

1188 - Enfin, **la Constitution algérienne du 28 novembre 1996** illustre le fait que question de confiance et motion de censure peuvent toutes deux aboutir à la démission du gouvernement dès lors que les votes consécutifs à celle-ci ou à celle-là ne sont pas favorables au gouvernement :

Article 84 :

« *Le Gouvernement présente annuellement à l'Assemblée populaire nationale, une déclaration de politique générale.*

La déclaration de politique générale donne lieu à débat sur l'action du Gouvernement.

Ce débat peut s'achever par une résolution.

Il peut également donner lieu au dépôt d'une motion de censure par l'Assemblée populaire nationale, conformément aux dispositions des articles 135, 136 et 137 ci-dessous.

Le premier ministre peut demander à l'Assemblée populaire nationale un vote de confiance. Si la motion de confiance n'est pas votée, le premier ministre présente la démission de son Gouvernement.

Dans ce cas, le président de la République, peut avant l'acceptation de la démission, faire usage des dispositions de l'article 129 ci-dessous.

Le gouvernement peut également présenter au Conseil de la nation une déclaration de politique générale. »

[Article modifié. Loi n° 08-19 du 15 novembre 2008.]

Article 129 :

« *Le président de l'Assemblée populaire nationale, le président du Conseil de la nation et le premier ministre consultés, le président de la République peut décider de la dissolution de l'Assemblée populaire nationale ou d'élections législatives anticipées.*

Dans les deux cas, les élections législatives ont lieu dans un délai maximal de trois mois. »

Article 135. 1er alinéa :

« *A l'occasion du débat sur la déclaration de politique générale, l'Assemblée populaire nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.* »

1189 - Par la conjonction des articles 84 et 129, la Constitution algérienne exprime également, par les menaces qu'elle fait peser, en même temps, sur la pérennité des pouvoirs exécutif et législatif, la fragilité des positions des uns et des autres et la nécessité d'une discipline partagée afin de préserver la marche initialement prévue des institutions. Dans le cas contraire, les mandats des uns et des autres peuvent également être écourtés.

1190 - C'est la fragilité de cet équilibre et la conscience que la marche normale des institutions est de l'intérêt de tous qui expliquent que, le nombre de mécanismes pouvant déboucher sur la rupture de l'équilibre institutionnel étant limité à deux, les procédures de mise en œuvre de ceux-ci sont également strictes dans leurs précisions.

b) Des procédures précisément prescrites.

1191 - La précision des procédures concerne les signataires de la motion de censure, le décompte des voix pour la confiance ou la défiance au gouvernement ainsi que les délais de vote.

1- Les signataires de la motion de censure.

1192 - Les dispositions constitutionnelles cherchent à asseoir une certaine légitimité au projet de motion de censure. Pour cela, plusieurs moyens peuvent être mobilisés. Ainsi, la représentativité de la motion de censure est recherchée dès son dépôt. Pour ce faire, le moyen le plus classique est de n'autoriser le dépôt d'une motion de censure que si celle-ci est soutenue par un nombre de parlementaires fixé par la constitution. Ce nombre peut être plus ou moins important selon les dispositions constitutionnelles.

1193 - La constitution la moins exigeante semble être **la Constitution d'Haïti du 29 mars 1987.** Elle se caractérise par le fait que l'interpellation peut être formulée par la Chambre des députés ou le Sénat et que le nombre de parlementaires présentant cette interpellation est très faible.

> **Article 129.3 :**
>
> « *La demande d'interpellation doit être appuyée par cinq (5) membres du Corps intéressé. Elle aboutit à un vote de confiance ou de censure pris à la majorité de ce Corps.* »

1194 - Dans la majorité des cas cependant, le nombre minimum d'initiateurs d'une motion de censure est fixé par rapport à une fraction du nombre total des membres de l'assemblée considérée qui représente un nombre de parlementaire bien supérieur à celui s'avérant suffisant dans le cas haïtien.

1195 - Par ordre croissant de ce nombre, on peut citer notamment l'Italie[567], le Sénégal[568] ou le Tchad[569] dont les constitutions prévoient que la motion de censure doit être portée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée concernée.

---

[567] **Constitution de l'Italie du 22 décembre 1947,** article 94 :
« *La motion de censure doit être signée par un dixième au moins des membres de la chambre et elle ne peut être discutée que trois jours après son dépôt* ».

[568] **Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001**, article 86.

1196 - Plus exigeante, **la Constitution algérienne du 28 novembre 1996** augmente le nombre de députés nécessaires[570]

1197 - Un nombre plus important de constitutions fixe à un cinquième le nombre de parlementaires nécessaires. Il en est ainsi, par exemple, en Bulgarie[571], en Croatie[572] ou en Hongrie[573].

1198 - Le niveau d'exigence est augmenté d'un degré supplémentaire dans les constitutions portugaise[574] et roumaine[575] qui fixent à un quart le nombre de parlementaires nécessaires.

1199 - Enfin, les constitutions camerounaise[576], togolaise[577] et tunisienne[578] sont les plus strictes puisqu'il faut, dans chacun de ces cas, au moins un tiers des membres de l'assemblée pour déposer une motion de censure.

1200 - Le nombre de parlementaires n'est cependant pas le seul critère permettant de juger de la légitimité d'une procédure de mise en responsabilité du gouvernement. Ainsi, certaines constitutions donnent pouvoir en ce domaine aux groupes parlementaires. Il en est ainsi de la **constitution portugaise du 2 avril 1976** :

---

[569] **La Constitution de la République tchadienne,** article 137 :
« *L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale.* »

[570] **Constitution algérienne du 28 novembre 1996**, article 135. 2ème alinéa **:**
« Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par le septième au moins du nombre des députés »

[571] **Constitution de Bulgarie du 13 juillet 1991,** article 89:
« Un cinquième des députés peut proposer à l'Assemblée nationale de voter la censure au Conseil des ministres. La proposition est adoptée si plus de la moitié de tous les députés l'ont votée. »

[572] **Constitution croate du 22 décembre 1990**, article 116 **:**
« *Un vote de confiance au premier ministre, à un membre particulier du Gouvernement ou au Gouvernement tout entier peut être demandé par une motion d'au moins un cinquième des députés du Parlement croate.*
Un vote de confiance peut être également demandé par le premier ministre. »

[573] **Constitution hongroise du 25 avril 2011**, article 21 :
« 1. Un cinquième au moins des députés peut déposer par écrit une motion de défiance contre le Premier ministre, en proposant en même temps la personne désignée comme candidat à la fonction de Premier ministre. »

[574] Lire l'article 194 de la constitution portugaise ci-dessous.

[575] Lire l'article 112 de la constitution roumaine ci-dessous.

[576] **Constitution camerounaise du 2 juin 1972,** article 34 **:**
« 3. L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Pour être recevable, la motion de censure doit être signée par au moins un tiers des membres de l'Assemblée nationale. »

[577] **Constitution togolaise du 14 octobre 1992,** article 98 :
« *L'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure.*
Une telle motion, pour être recevable, doit être signée par un tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale ».

[578] **Constitution de la Tunisie en date du 26 janvier 2014,** article 97 :
« Une motion de censure peut être votée à l'encontre du Gouvernement, suite à une demande motivée présentée au président de l'Assemblée des représentants du peuple par le tiers de ses membres au moins »

Article 194 : « *Motions de censure :*

1. L'Assemblée de la République peut voter des motions de censure contre le gouvernement concernant l'exécution de son programme ou sur tout sujet important d'intérêt national, à la demande d'un quart des députés effectivement en fonction ou de tout groupe parlementaire[579]. »

***1201* - La Constitution roumaine du 8 décembre 1991** renforce encore la représentativité demandée aux porteurs d'une motion de censure en exigeant que celle-ci réunisse le quart du nombre total des parlementaires, députés et sénateurs réunis :

Article 112 :

« *(2) La motion de censure peut être présentée par un quart au moins du nombre total des députés et des sénateurs*[580] *; elle est communiquée au Gouvernement à la date de son dépôt.* »

***1202* -** Enfin, la légitimité de la demande de censure est renforcée lorsque cette demande est obligatoirement motivée. Il en est ainsi dans l'article 97 de la Constitution tunisienne reproduit plus haut ainsi que dans **la Constitution du Cap-Vert du 14 février 1981 :**

« *[Motion de censure.]*

1. L'Assemblée nationale peut, sur l'initiative d'un cinquième des députés ou de n'importe quel groupe parlementaire, voter des motions de censure au Gouvernement portant sur sa politique générale ou sur n'importe quelle question d'intérêt national.

2. La motion de censure doit être motivée[581]. »

***1203* -** Si le trop fréquent recours à la mise en cause de la responsabilité du gouvernement est évité en jaugeant la légitimité de cette action comme il vient d'être exposé, il est aussi empêché par le fait que le nombre de procédures de mise en œuvre de la motion de censure est limité, par la constitution, pour les groupes potentiellement signataires et donc pour chacun des parlementaires. Cette limitation du nombre de procédures possibles commande une véritable gestion prévisionnelle des motions engagées et ceci dès avant la première d'entre elles. Cette gestion doit être d'autant plus minutieuse que le nombre de signataires requis est important, dans l'absolu mais également, et même surtout, par rapport à l'effectif du collectif parlementaire susceptible de s'engager dans cette voie.

[579] Souligné par nous.
[580] Souligné par nous.
[581] Souligné par nous.

1204 - Ainsi, la menace de la motion de censure qui pèse sur le gouvernement est contrebalancée par le fait, qu'en cas d'échec de la procédure, les parlementaires à l'initiative de cette action ne seront plus porteur de cette même menace pendant le délai établi par les règles constitutionnelles.

1205 - Cette limitation de la capacité d'initiative des parlementaires est organisée, selon les constitutions, soit en durée calendaire, soit en temps parlementaire, en session.

1206 - Parmi la première catégorie, on trouve les constitutions bulgare[582], camerounaise, haïtienne[583] ou tunisienne[584].

Constitution du Cameroun en date du 2 juin 1972.

Article 34 :

« *En cas de rejet de la motion de censure, les signataires ne peuvent en déposer une nouvelle avant le délai d'un an*[585], *sauf dans le cas prévu à l'alinéa 4 ci-dessous.*

4. Le Premier ministre peut, après délibération du conseil ministériel, engager devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du Gouvernement sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté sauf si une motion de censure déposée dans les vingt-quatre (24) heures qui suivent est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. »

1207 - On remarquera, à la lecture de ces quatre extraits de dispositions constitutionnelles, que les auteurs sur lesquels pèse la limitation du nombre d'initiatives susceptibles d'être prises ne sont pas les mêmes selon les constitutions. En effet, dans le cas bulgare, la limitation frappe l'Assemblée dans sa totalité alors que dans le cas camerounais, ce sont les signataires du projet de motion qui sont visés.

---

[582] **Constitution de Bulgarie du 13 juillet 1991,** article 89 :
« *(3) Lorsque l'Assemblée nationale rejette la proposition de voter la censure au Conseil des ministres, une nouvelle proposition de vote de censure pour les mêmes motifs ne peut être faite au cours des six mois à venir.* »

[583] **Constitution d'Haïti du 29 mars 1987**, article 129.6 :
« *Le Corps législatif ne peut prendre plus d'un vote de censure par an sur une question se rapportant au programme ou à une déclaration de politique générale de Gouvernement.* »

[584] **Constitution de Tunisie en date du 26 janvier 2014,** article 97 :
« Si cette majorité n'est pas atteinte, une motion de censure contre le Gouvernement ne peut être à nouveau présentée avant six mois. »

[585] Souligné par nous.

1208 - La limitation est différemment calibrée par rapport à l'objet auquel elle peut s'appliquer. Dans le cas de la constitution bulgare, on limite la déposition d'une motion de censure pour les mêmes motifs, alors que dans les cas camerounais et tunisien, la limitation est plus générale. Dans le cas d'Haïti, ce n'est pas le droit d'initiative qui est limité mais le nombre de motion de censure votée.

1209 - Si les quatre précédentes constitutions posent les limitations calendaires en nombre de mois ou par rapport à une année civile, les constitutions espagnole, portugaise[586], roumaine[587] ou togolaise[588], par exemple, se réfèrent au rythme de l'organisation parlementaire.

Constitution du royaume d'Espagne en date du 27 décembre 1978.

Article 113 :

« *4. Si la motion de censure n'est pas adoptée par le Congrès, ses signataires ne peuvent en présenter une autre pendant la même session* ».

1210 - Ainsi, les possibilités de porter atteinte à la durée des gouvernements sont limitée en même temps qu'elles sont ouvertes.

1211 - Des conditions de forme importantes pèsent également sur l'adoption de la défiance ou de la confiance.

2 – L'adoption de la défiance ou de la confiance.

1212 - L'adoption de la confiance ou, au contraire, de la défiance doit également obéir à des règles bien précises. Ces règles concernent le décompte des voix exprimées pour ou contre le gouvernement mais aussi préalablement l'organe ou les organes qui doivent accorder cette confiance ou qui, au contraire, sont susceptibles de la retirer.

---

[586] **Constitution du Portugal du 2 avril 1976,** article 194:
« 3. Si la motion de censure n'est pas approuvée, ses signataires ne peuvent en présenter une autre au cours de la même session législative. »

[587] **Constitution de la Roumanie en date du 8 décembre 1991,** article 112 :
« (4) Si la motion de censure a été rejetée, les députés et les sénateurs signataires ne peuvent plus avoir l'initiative, au cours de la même session, d'une nouvelle motion de censure, hormis le cas où le Gouvernement engage sa responsabilité conformément à l'article 113. »

[588] **Constitution du Togo du 14 octobre 1992,** article 98 :
« Si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session. »

1213 - Selon les règles du parlementarisme rationalisé, la confiance est accordée ou refusée par la Chambre basse du parlement. Il en est ainsi au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord mais également en Allemagne ou en France. En Allemagne, ce sont les dispositions combinées des articles 63, 67 et 68[589] qui expriment la solidarité politique qui doit exister entre la majorité au Bundestag et le gouvernement.

1214 - En France, ce sont les dispositions de l'article 49 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui fixent les positions respectives du gouvernement et de la Chambre basse en matière de mise en responsabilité[590].

1215 - Cette dernière règle n'est cependant pas exclusive d'autres modalités de vote. Ainsi, en Italie[591] et en Haïti[592], par exemple, la confiance se requiert auprès de l'une et l'autre des Chambres composant le parlement bicaméral.

Constitution de la république italienne du 22 décembre 1947.

Article 94 :

« *Le gouvernement doit avoir la confiance des deux chambres.*

Chaque chambre accorde ou révoque la confiance au moyen d'une motion motivée et votée par appel nominal.

Dans les dix jours suivant sa formation, le gouvernement se présente devant les chambres pour obtenir leur confiance.

Le vote contraire de l'une ou des deux chambres sur une proposition du gouvernement ne comporte pas l'obligation de démissionner. »

---

[589] **Loi fondamentale du 23 mai 1949,** article 63 (1) : « *Le chancelier fédéral est élu sans débat par le Bundestag sur proposition du président fédéral.* »

Article 67 (1) : « *Le Bundestag ne peut exprimer sa défiance envers le chancelier fédéral qu'en élisant un successeur à la majorité de ses membres et en demandant au président fédéral de révoquer le chancelier fédéral. [2]Le président fédéral doit faire droit à la demande et nommer l'élu.* »

Article 68 (1) : « *Si une motion de confiance proposée par le chancelier fédéral n'obtient pas l'approbation de la majorité des membres du Bundestag, le président fédéral peut, sur proposition du chancelier fédéral, dissoudre le Bundestag dans les vingt et un jours. Le droit de dissolution s'éteint dès que le Bundestag a élu un autre chancelier fédéral à la majorité de ses membres.* »

[590] *« Le Premier Ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée Nationale la responsabilité du gouvernement […]. L'Assemblée Nationale met en cause la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure. […]. »*

[591] On remarquera que le gouvernement italien a débuté, en 2014, une procédure de révision de la Constitution dont un des objectifs est de diminuer l'influence politique du Sénat et ses prérogatives institutionnelles.

[592] **Constitution d'Haïti en date du 29 mars 1987,** article 129.2 :

« *Le droit de questionner et d'interpeller un membre du Gouvernement ou le Gouvernement tout entier sur les faits et actes de l'Administration est reconnu à tout membre des deux (2) Chambres.* »

1216 - On constate, dans le cas de l'Italie que la grande ouverture du droit des deux assemblées parlementaires de voter la défiance au gouvernement est compensée par le fait que le gouvernement n'est pas constitutionnellement obligé de démissionner suite à ce vote.

1217 - Par rapport à ce même problème, la Roumanie observe une règle originale puisque la confiance est comptée devant les députés et les sénateurs réunis en séance commune.

Constitution de la Roumanie en date du 8 décembre 1991.

Article 112 :

« *La motion de censure.*

La Chambre des députés et le Sénat, en séance commune, peuvent retirer la confiance accordée au Gouvernement par l'adoption d'une motion de censure, à la majorité des voix des députés et des sénateurs. »

1218 - Le pacte parlementaire est également préservé grâce à la manière dont sont comptées les voix favorables ou défavorables au gouvernement en place. Ainsi, la défiance au gouvernement se compte, dans de nombreuses constitutions, par rapport au nombre total de membres de l'assemblée. Complémentairement, ne sont souvent comptées que les voix favorables à l'adoption du vote de sanction à l'encontre du gouvernement. Il en est ainsi, à titre d'exemple, des constitutions suivantes.

Constitution du Cameroun du 2 juin 1972.

Article 34 :

« *La confiance est refusée à la majorité absolue des membres*[593] *de l'Assemblée nationale.*

Seuls sont recensés les votes défavorables à la question de confiance[594]. »

Constitution de Croatie en date du 22 décembre 1990.

Article 116 :

« *Une motion de défiance est adoptée si elle est soutenue par la majorité du nombre total des membres du Parlement*[595] *croate.* »

[593] Souligné par nous.
[594] Souligné par nous.
[595] Souligné par nous.

Constitution de la Russie du 12 décembre 1993.

Article 117 :

« *[…] « 3. La Douma d'État peut exprimer sa défiance au Gouvernement de la Fédération russe. L'arrêté de défiance à l'égard du Gouvernement est adopté à la majorité de l'ensemble des députés*[596] *à la Douma d'État.* »

Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

Article 86 :

« *La motion de censure est votée au scrutin public, à la majorité absolue des membres*[597] *composant l'Assemblée nationale ; seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure*[598]*. Si la motion de censure est adoptée, le Premier ministre remet immédiatement la démission du Gouvernement au président de la République.* »

Constitution du Tchad en date du 14 avril 1996.

Article 137 :

« *Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée nationale*[599] *[…].* »

1219 - Le décompte de la défiance au gouvernement en prenant pour référence le nombre total des membres de l'Assemblée et non pas seulement le nombre de députés présents en séance permet d'éviter les effets de positionnements tactiques et d'établir avec clarté le nombre de parlementaires qui ne soutiennent pas le gouvernement. Cet objectif est d'autant plus facilement atteint lorsque l'on ne compte que les voix favorables à la motion de censure.

1220 - Certaines constitutions sont encore plus sévères pour l'adoption de la défiance en exigeant une forte majorité qualifiée pour renverser le gouvernement. Il en est ainsi de l'Algérie, du Togo et du Cameroun par exemple.

[596] Souligné par nous.
[597] Souligné par nous.
[598] Souligné par nous.
[599] Souligné par nous.

Constitution de l'Algérie en date du 28 novembre 1996.

Article 136. 1er alinéa :

« *La motion de censure doit être approuvée par un vote pris à la majorité des deux tiers*[600] *des députés.*»

Constitution du Togo en date du 14 octobre 1992.

Article 97 :

« *Le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, peut engager devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.*

Celle-ci, après débat, émet un vote. La confiance ne peut être refusée au Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers[601] *des députés composant l'Assemblée nationale.* »

Article 98 :

« *L'Assemblée nationale ne peut prononcer la censure du Gouvernement qu'à la majorité des deux tiers*[602] *de ses membres.*

Si la motion de censure est adoptée, le premier ministre remet la démission du Gouvernement. […]».

Constitution du Cameroun du 2 juin 1996.

Article 34 :

« *La motion de censure est adoptée à la majorité des deux tiers des membres*[603]*composant l'Assemblée nationale. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure.* »

1221 - Face à ces règles particulièrement sévères, on peut cependant s'interroger sur ce que démocratie majoritaire veut dire puisque, dans le fonctionnement courant, le principe est que la majorité politique se constate dès l'obtention de la majorité absolue.

[600] Souligné par nous.
[601] Souligné par nous.
[602] Souligné par nous.
[603] Souligné par nous.

1222 - La technique de la motion de défiance constructive, qui oblige les tenants de la défiance au gouvernement en place à proposer, dans le même vote, une personnalité nouvelle pour occuper le poste de chef du gouvernement, constitue une difficulté supplémentaire préservant la stabilité gouvernementale et donc la pérennité du gouvernement en place. L'Allemagne[604] ou la Hongrie, par exemple, pratiquent cette règle. Par l'adoption de cette procédure, ce n'est pas seulement une majorité qui est défaite, mais c'est une majorité qui en remplace une autre.

Constitution de la Hongrie du 25 avril 2011.

Article 21 :

« *2. En approuvant la motion de défiance, l'Assemblée nationale exprime son manque de confiance au premier ministre et élit simultanément comme premier ministre la personne proposée par la motion de défiance. Cette résolution de l'Assemblée nationale est approuvée à la majorité absolue de tous les membres de l'Assemblée nationale.* »

1223 - À l'inverse, le vote de confiance au gouvernement est généralement compté à la majorité des suffrages exprimés des députés présents. La règle est donc moins stricte pour exprimer le soutien au gouvernement en place que pour le renverser.

1224 - Tous les artifices de procédure sont donc mobilisés pour aboutir à la stabilité du gouvernement et de la majorité parlementaire qui le soutient. Les constitutions biélorusse et hongroise en sont des exemples.

Constitution de Biélorussie du 24 novembre 1996, article 112 :

« *(1) Le Conseil des ministres peut demander à l'Assemblée nationale un vote de confiance au sujet de la politique globale, du programme ou d'un cas concret. La décision est prise à la majorité absolue des députés présents.* »

Constitution de Hongrie du 25 avril 2011.

Article 21 :

« *3. Le premier ministre peut demander un vote de confiance. L'Assemblée nationale exprime son manque de confiance au premier ministre si la proposition du premier ministre, lors du scrutin, n'obtient pas le soutien de plus de la moitié des députés.*

[604] Lire l'article 67-1 de la Loi fondamentale page 327, paragraphe 1213 en note.

4. Le premier ministre peut proposer que le vote sur une proposition du Gouvernement soit en même temps un scrutin sur la confiance. L'Assemblée nationale exprime sa défiance au premier ministre si la proposition du Gouvernement n'est pas adoptée. »

3 – Les délais de vote de la motion de censure.

1225 - Les délais de vote de la motion de censure constituent une précaution supplémentaire afin d'éviter que la chute du gouvernement en place intervienne sur un « *mouvement d'humeur* » s'extériorisant en dehors d'une réflexion pausée. À l'inverse, il est nécessaire de faire en sorte que la menace pesant sur le gouvernement soit soldée relativement rapidement de façon à ne pas laisser la situation du pays dans l'incertitude. Ainsi, certaines constitutions édictent un délai minimum, d'autres un délai minimum et un délai maximum après le dépôt de la motion ou de la question de confiance. Certaines constitutions fixent également une durée maximale pour le débat.

1226 - Dans le premier groupe figurent notamment l'Algérie[605], l'Allemagne, la Belgique, le Cameroun[606], la Roumanie[607], le Sénégal[608], le Togo[609] et la Tunisie[610].

Loi fondamentale de l'Allemagne du 23 mai 1949, article 67, dernier alinéa : « *Quarante-huit heures doivent s'écouler entre le dépôt de la motion et l'élection.* »

Constitution de la Belgique du 17 février 1994, article 46 :

« […] Les motions de confiance et de méfiance ne peuvent être votées qu'après un délai de quarante-huit heures suivant le dépôt de la motion. »

1227 - Le Cap Vert et le Portugal déterminent un délai minimum et une durée du débat pour le vote sur la confiance.

---

[605] **Constitution de l'Algérie du 28 novembre 1996, article 136. 2ème alinéa :** *« Le vote ne peut intervenir que trois jours après le dépôt de la motion de censure. »*

[606] **Constitution du Cameroun du 2 juin 1972, article 34 :** « *Le vote ne peut intervenir moins de quarante-huit (48) heures après la question de confiance. »*

[607] **Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991, article 112** : *« (3) La motion de censure est discutée après un délai de 3 jours à compter de la date où elle a été présentée à la séance commune des deux chambres. »*

[608] **Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001, article 86 :** *« Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, décider de poser la question de confiance sur un programme ou une déclaration de politique générale. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir que deux jours francs après qu'elle a été posée. »*

[609] **Constitution du Togo en date du 14 octobre 1992, article 98 :** « *Le vote ne peut intervenir que cinq jours après le dépôt de la motion. »*

[610] **Constitution de la Tunisie en date du 26 janvier 2014, article 97 :** *« La motion de censure ne peut être votée qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt auprès de la présidence de l'Assemblée. »*

Constitution du Cap Vert en date du 14 février 1981, article 213 :

« *3. La motion de censure ne peut être examinée que le troisième jour suivant son dépôt, lors d'un débat dont la durée ne doit pas dépasser quatre jours.* »

Constitution du Portugal du 2 avril 1976, article 194 :

« *2. Les motions de censure ne peuvent être examinées que quarante-huit heures après leur dépôt, au cours d'un débat dont la durée ne sera pas supérieure à trois jours.* »

1228 - La Croatie[611] et la Hongrie[612] déterminent, dans leurs dispositions constitutionnelles, un délai minimum et un délai maximum pour le débat relatif à la confiance à apporter au gouvernement.

B – L'organisation de la continuité institutionnelle.

1229 - Alors même que, comme on vient de le voir, les mécanismes de mise en responsabilité du gouvernement font l'objet de mesures strictes induisant l'usage parcimonieux de cette procédure, la continuité institutionnelle fait l'objet de dispositions complémentaires soit dans le cadre des mécanismes du parlementarisme soit en évitement de ceux-ci. Ces nouvelles précautions garantissent encore davantage le maintien des mandats politiques dans les durées théoriquement prévues par les dispositions constitutionnelles.

a) La garantie dans le cadre des mécanismes du parlementarisme.

1230 - La garantie de la pérennité des mandats politiques s'organise grâce à la présence de garde-fous constitutionnels ainsi que par les responsabilités dont sont chargés les parlementaires, les gouvernants ou les arbitres du fonctionnement parlementaire.

1 - Les garde-fous constitutionnels.

1231 - On a déjà vu que le droit de dissolution du parlement était souvent, à l'exemple de la Belgique, circonscrit à l'hypothèse de l'absence de confiance votée par le parlement à l'endroit du gouvernement.[613].

---

[611] **Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990, article 116 :** « *Aucun vote de confiance ni aucun débat à ce propos ne peut avoir lieu avant l'expiration d'un délai de sept jours suivant la date à laquelle la motion a été soumise au Parlement croate.*
Le débat et le vote de confiance doivent avoir lieu moins de trente jours après la date à laquelle la motion a été soumise au Parlement croate. »

[612] **Constitution de la Hongrie du 25 avril 2011, article 21 :** « *5. L'Assemblée nationale vote sur les questions de confiance au plus tôt trois jours après et au plus tard huit jours à compter de la proposition de motion de défiance ou des propositions du premier ministre visées aux alinéas 3 et 4.* »

[613] Lire l'article 46 de la Constitution belge du 17 février 1994, page 318, paragraphe 1185.

1232 - Il existe parfois des mécanismes plus originaux comme, par exemple, les dispositions de l'article 59 de **la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010** qui prévoient le retour en grâce de l'assemblée dissoute dès lors que les élections législatives ne sont pas organisées après sa dissolution.

> « *Le président de la République peut, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre, prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale.*
>
> *Une nouvelle Assemblée est élue quarante-cinq jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après cette dissolution.* […]
>
> *Après expiration du délai fixé à l'alinéa précédent, si les élections législatives ne sont pas organisées, l'Assemblée nationale dissoute est réhabilitée de plein droit.* [614]»

2 - La responsabilité des parlementaires.

1233 - Les mécanismes parlementaires sollicitent la responsabilité des parlementaires qui sont souvent tenus d'adopter des attitudes constructives lors de la mise en responsabilité des gouvernements dont ils souhaitent la disparition. Il ne suffit pas, alors, de voter la défiance au gouvernement en place, il faut également, dans le même vote, offrir une solution opérationnelle de gouvernance en proposant le nom de celui dont on souhaite qu'il conduise le prochain gouvernement. On a déjà cité le cas de l'Allemagne[615] ou de la Hongrie[616], l'Espagne et la Tunisie en sont d'autres exemples.

> **Constitution d'Espagne du 27 décembre 1978. : Article 113 :**
>
> « *2. La motion de censure doit être proposée par le dixième au moins des députés, et elle doit présenter un candidat à la présidence du gouvernement.* »
>
> **Constitution de Tunisie du 26 janvier 2014 : Article 97 :**
>
> « *Le vote de défiance à l'égard du Gouvernement est conditionné par l'approbation de la majorité absolue des membres de l'Assemblée, et la présentation d'un candidat de remplacement au chef du Gouvernement, dont la candidature est approuvée lors du même vote. Dans ce cas, le candidat de remplacement est chargé par le président de la République de former le Gouvernement, selon les modalités de l'article 89.* »

---

[614] Souligné par nous.
[615] Lire l'article 67-1 de la Loi fondamentale page 327, paragraphe 1213 en note.
[616] Article 21. 2 de la constitution, déjà cité page331, paragraphe 1222.

1234 - Selon les constitutions, les parlementaires disposent du pouvoir de mettre en cause la responsabilité de l'ensemble du gouvernement ou de seulement un ministre. Dans le cas de la Serbie, l'interpellation ou la censure peut viser le gouvernement dans son ensemble ou seulement un de ses membres individuellement. La possibilité d'interpeller le gouvernement ou un membre de celui-ci emporte des conséquences différentes en ce qui concerne la stabilité de l'équipe gouvernementale. La possibilité de mettre en cause un membre du gouvernement, si elle ne met pas en danger le gouvernement dans son ensemble, multiplie cependant les risques de crise ministérielle. Tel est le cas de la Serbie[617] ou de la Tunisie.

> **Constitution de Tunisie du 26 janvier 2014, article 97 :** « *L'Assemblée des représentants du peuple peut retirer sa confiance à l'un des membres du Gouvernement, suite à une demande motivée à cet effet, présentée au président de l'Assemblée par un tiers des membres au moins, le vote de défiance a lieu à la majorité absolue.* »

---

[617] **Constitution de Serbie du 8 novembre 2006, article 129 :** « *Cinquante députés au moins peuvent proposer une interpellation sur le travail du Gouvernement ou d'un membre du Gouvernement en particulier.*
Le Gouvernement est tenu de répondre à l'interpellation dans les trente jours.
L'Assemblée nationale délibère et vote sur la réponse à l'interpellation soumise par la Gouvernement ou par le membre du Gouvernement qui était interpellé.
Après avoir voté sur l'approbation de la réponse, l'Assemblée nationale passe à l'ordre du jour.
Si l'Assemblée nationale n'approuve pas par son vote la réponse du Gouvernement ou du membre du Gouvernement, un vote de censure contre le Gouvernement ou le membre du Gouvernement doit avoir lieu, à moins que le président du Gouvernement ou le membre du Gouvernement ait démissionné auparavant, à la suite du rejet de la réponse à l'interpellation.
La question qui a fait l'objet de l'interpellation ne peut être discutée à nouveau avant l'expiration d'un délai de 90 jours. »
Article 130 : « *Un vote de censure contre le Gouvernement ou un membre particulier du Gouvernement peut être demandé par au moins 60 députés.*
La motion de censure contre le Gouvernement ou un membre particulier du Gouvernement est mise en délibération à l'Assemblée nationale à la première séance suivante, au plus tard cinq jours après la présentation de la motion. Après la délibération, le vote a lieu sur la motion.
La motion de censure contre le Gouvernement ou le membre particulier du Gouvernement est acceptée par l'Assemblée nationale si plus de la moitié du nombre total des députés ont voté en sa faveur.
Si l'Assemblée nationale adopte une motion de censure contre le Gouvernement, le président de la République est tenu d'engager la procédure pour former un nouveau Gouvernement. Si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire le nouveau Gouvernement dans les trente jours à compter de l'adoption de la motion de censure, le président de la République est tenu de dissoudre l'Assemblée nationale et de fixer la date des élections.
Si l'Assemblée nationale adopte une motion de censure contre un membre du Gouvernement, le président de la République est tenu d'engager la procédure pour désigner un nouveau membre du Gouvernement, conformément à la loi.
Si l'Assemblée nationale n'adopte pas la motion de censure contre le Gouvernement ou contre un membre du Gouvernement, les signataires de la motion de censure ne peuvent soumettre une nouvelle proposition de motion de censure avant l'expiration d'un délai de 180 jours. »

1235 - Dans une autre disposition, **la même constitution tunisienne** propose une vision plus collective de la vie du ministère.

> **Article 98 :** « *La démission du chef du Gouvernement est considérée comme la démission du Gouvernement tout entier*[618]. *La démission est présentée par écrit au président de la République qui en informe le président de l'Assemblée des représentants du peuple.*
>
> *Le chef du Gouvernement peut solliciter de l'Assemblée des représentants du peuple un vote de confiance quant à la poursuite par le Gouvernement de ses activités, le vote se faisant à la majorité absolue des membres de l'Assemblée des représentants du peuple. Si l'Assemblée ne renouvelle pas la confiance accordée au Gouvernement, celui-ci est réputé démissionnaire. […]* ».

3 - La responsabilité des gouvernants ou des arbitres.

1236 - La pratique de l'équation parlementaire suppose la présence au sommet des institutions d'un arbitre dont la principale fonction est de juger, selon les intérêts du pays, des orientations qui doivent être prises en ce qui concerne la composition du gouvernement par rapport à la composition du Parlement. C'est à cet arbitre que revient le choix de désigner la personnalité susceptible de réunir une majorité parlementaire et, dans le cas où cette réunion ne lui paraît pas possible, de faire le choix entre la démission du gouvernement et la dissolution du parlement. Dans certains cas, il pourra faire le choix de nommer à nouveau le premier ministre à qui la confiance viendra d'être retirée.

La continuité par la possibilité de nommer à nouveau le Premier Ministre sortant.

1237 - La continuité des mandats politiques est bien évidemment de la responsabilité des gouvernants ou des arbitres qui, dans la gestion de la crise gouvernementale, ont à effectuer des choix quant aux solutions à y apporter.

Ainsi peut-il être décidé que le premier ministre mis en minorité soit reconduit dans ses fonctions par le président de la République. Cette solution est expressément prévue par **la Constitution du Cameroun en date du 2 juin 1972 :**

> **Article 34 :** « *6. Le président de la République peut reconduire le Premier ministre dans ses fonctions et lui demander de reformer un nouveau Gouvernement.* »

[618] Souligné par nous.

1238 - Cette solution a été appliquée en France lorsque, mis en minorité à l'Assemblée nationale par une motion de censure le 4 octobre 1962, Georges POMPIDOU, fut nommé à nouveau après les élections législatives des 18 et 25 novembre 1962.

Le choix entre démission et dissolution.

1239 - La responsabilité du président de la République-arbitre est également sollicitée lorsque les textes constitutionnels lui donnent le choix dans les modalités de résolution de la crise gouvernementale entre dissoudre l'assemblée ou accepter la démission du gouvernement. Ces options sont notamment ouvertes dans les constitutions croate et russe.

> **Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990, article 104 :** « *Le président de la République, […] peut dissoudre le Parlement croate*[619], *si ce dernier, suite à la demande du Gouvernement de voter la confiance, adopte une motion de défiance […].*»
>
> **Constitution de la Russie du 12 décembre 1993, article 117** :« *Dès que la Douma d'État a exprimé sa défiance à l'égard du Gouvernement, le président de la Fédération de Russie a le droit d'accepter la démission du Gouvernement de la Fédération russe ou de refuser la décision de la Douma d'État. Si, dans les trois mois, la Douma d'État exprime à nouveau sa défiance à l'égard du Gouvernement de la Fédération russe, le président de la Fédération russe accepte la démission du Gouvernement ou dissout la Douma d'État*[620].
>
> *4. Le président du Gouvernement peut poser devant la Douma d'État la question de confiance à l'égard du Gouvernement. Si la Douma d'État lui refuse sa confiance, le président doit, dans un délai de sept jours, décider de mettre fin aux fonctions du Gouvernement ou de dissoudre la Douma d'État et d'organiser de nouvelles élections*[621]. »

[619] Souligné par nous.
[620] Souligné par nous.
[621] Souligné par nous.

La relance automatique de la vie institutionnelle.

1240 - Lorsque cependant la dissolution est décidée ou qu'elle constitue la seule solution institutionnelle possible, certaines constitutions prévoient la relance automatique de la vie institutionnelle en obligeant la fixation de la date des élections législatives dans l'acte de dissolution de l'assemblée précédente. Certes, dans ce cas, il y a bien rupture du mandat de l'assemblée mais le vide institutionnel est réduit au minimum par la convocation des électeurs concomitamment à la dissolution. Tel est le cas au Sénégal, en Serbie ou aux Pays-Bas.

Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001.

Article 87 :

« *Le décret de dissolution fixe la date du scrutin pour l'élection des députés. Le scrutin a lieu soixante jours au moins et quatre vingt dix jours au plus après la date de publication dudit décret.* »

Constitution de la Serbie du 8 novembre 2006.

Article 109 :

« *En même temps que la dissolution de l'Assemblée nationale, le président de la République fixe la date pour l'élection des députés, de telle sorte que les élections aient lieu au plus tard 60 jours à compter de cette annonce.* »

Constitution des Pays-Bas en date du 17 février 1983.

Article 64

« *1.Chacune des Chambres peut être dissoute par décret royal.*

2. Le décret portant dissolution ordonne également une nouvelle élection pour la Chambre dissoute, et la réunion de la Chambre nouvellement élue, dans les trois mois.

3. La dissolution prend effet le jour de la réunion de la Chambre nouvellement élue. »

1241 - Indépendamment des solutions découlant de l'utilisation des mécanismes du parlementarisme, il existe d'autres solutions de résolutions de la crise ministérielle. Si, en effet, la continuité institutionnelle peut être trouvée en recourant aux mécanismes du parlementarisme, d'autres solutions relèvent de l'évitement de ces mêmes mécanismes parlementaires.

b) L'évitement des mécanismes du parlementarisme.

1242 - Afin de garantir la continuité des mandats politiques, les mécanismes du parlementarisme sont parfois écartés. Cette option est mise en œuvre dans certaines constitutions pour éviter la dissolution de l'assemblée parlementaire à des moments précis de la vie politique ou dans certaines circonstances politiques délicates ou aléatoires.

1 – Les considérations calendaires limitant le recours à la dissolution.

1243 - Certaines constitutions édictent des règles spécifiques à certains moments particuliers de la vie politique, moments pendant lesquels la dissolution du parlement est impossible.

1244 - Certains textes constitutionnels neutralisent les premières années de la législature. Il en est ainsi, par exemple au Niger et au Sénégal.

Constitution du Niger en date du 25 novembre 2010.

Article 59 :

« *Il ne peut être procédé à une nouvelle dissolution dans les vingt-quatre mois qui suivent les élections.* »

Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001.

Article 87 :

« *Toutefois, la dissolution ne peut intervenir durant les deux premières années de la législature.* »

1245 - D'autres constitutions neutralisent, au contraire, les derniers mois du mandat parlementaire. Il en va ainsi en République tchèque.

Constitution de la République tchèque du 16 décembre 1992.

Article 35 :

« *(3) La Chambre des députés ne peut être dissoute dans les trois mois qui précèdent le terme de son mandat.* »

1246 - Dans d'autres cas, ce sont les derniers mois du mandat présidentiel qui ne peuvent être le moment d'une dissolution. L'Italie, la Moldavie et la Roumanie ont édicté des règles allant dans ce sens.

Constitution de la République italienne du 22 décembre 1947.

Article 88 :

« *Le président de la République peut, après consultation de leurs présidents, dissoudre les chambres ou même une seule d'entre elles.*

Il ne peut pas exercer cette faculté au cours des six derniers mois de son mandat, hormis s'ils coïncident en totalité ou en partie avec les six derniers mois de la législature. »

[modifié par la loi de révision n° 1 du 4 novembre 1991]

Constitution de la Moldavie du 29 juillet 1994 ; Article 85 :

4. Le Parlement ne peut pas être dissous ni pendant les six derniers mois du mandat du Président de la République de Moldavie, à l'exception du cas prévu à l'article 78 alinéa 5, ni en cas d'état d'urgence, d'état de siège ou de guerre. »

[Al. 4 modifié, loi n° 1115-XIV du 5.07. 2000.]

Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991 : Article 89 :

« *(3) Le Parlement ne peut pas être dissous pendant les six derniers mois du mandat du président de la Roumanie ni pendant l'état de siège ou l'état d'urgence.* »

2 – La prise en compte de circonstances politiques difficiles.

1247 - Certaines circonstances politiques ou diplomatiques empêchent que les règles spécifiques à la vie du parlementarisme soient mises en application. L'état de guerre, l'état d'urgence mais également la mise en œuvre de la procédure d'empêchement du président de la république sont de celles-là.

Etat de guerre et état d'urgence.

1248 - Outre les cas de la Roumanie et de la Moldavie précédemment évoqués, la Serbie constitue un autre exemple qui développe en plus la particularité de prévoir, en cas de guerre ou d'état d'urgence, le rétablissement de l'assemblée dissoute dans ses pleins pouvoirs.

Constitution de la Serbie du 8 novembre 2006 : Article 109 :

« *Le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale sur la proposition motivée du Gouvernement. […]*

L'Assemblée nationale doit être dissoute si elle ne parvient pas à élire le Gouvernement dans les 90 jours suivant sa formation.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'état de guerre ou l'état d'urgence.

Le président de la République est tenu de dissoudre l'Assemblée nationale par décret dans les cas fixés par la Constitution.

En même temps que la dissolution de l'Assemblée nationale, le président de la République fixe la date pour l'élection des députés, de telle sorte que les élections aient lieu au plus tard 60 jours à compter de cette annonce.

L'Assemblée nationale qui a été dissoute doit uniquement effectuer des tâches courantes ou urgentes, fixées par la loi. En cas de déclaration de l'état de guerre ou de l'état d'urgence, sa pleine compétence est rétablie jusqu'à le fin de l'état de guerre ou de l'état d'urgence[622]. »

Procédure d'empêchement du Président.

1249 - La possibilité d'une dissolution du parlement est exclue lorsqu'une procédure d'empêchement est initiée contre le président de la République. Tel est le cas prévu par la constitution croate.

Constitution de la Croatie en date du 22 décembre 1990 : Article 104 :

« *Le président de la République ne peut dissoudre le Parlement croate sur la proposition du Gouvernement tant qu'une procédure d'empêchement est engagée contre lui pour violation de la Constitution.* »

1250 - Enfin, la République démocratique du Congo, par exemple, a édicté une règle rendant impossible la dissolution sous la direction d'un président de la république intérimaire.

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, article 148 : « *[…] Aucune dissolution ne peut intervenir dans l'année qui suit les élections, ni pendant les périodes de l'état d'urgence ou de siège ou de guerre, ni pendant que la République est dirigée par un président intérimaire. […]* »

1251 - Les mécanismes particuliers du parlementarisme prévoient la possibilité d'écourter les mandats des parlementaires et des membres du gouvernement. Cette possible réduction de mandat constitue un mécanisme logique de ces régimes et la survenance d'une dissolution du parlement ou/et de la démission du gouvernement, si elles constituent des moments de crises gouvernementales ne sont pas, pour autant, des crises de régime. Elles constituent simplement des moments pendant lesquels l'allocation des pouvoirs doit être adaptée à une situation politique qui vient de connaître une évolution par rapport à laquelle l'équilibre institutionnel précédent n'est plus en adéquation.

[622] Souligné par nous.

1252 - La curiosité des régimes parlementaires, ou des constitutions qui prévoient le recours à des mécanismes qui caractérisent ces régimes, réside donc dans le fait que, contrairement à la théorie juridique des régimes représentatifs, dont pourtant les régimes parlementaires constituent une modalité particulièrement développée, la durée des mandats politiques est soumise à des aléas importants, aléas qui viennent contrecarrer leur fixité de principe.

1253 - Mais, par rapport à cette curiosité, les développements précédents consacrés à l'équation du parlementarisme ont montré que tout était tenté pour que ces mécanismes, légitimes au regard de leur logique intrinsèque, ne puissent être mis en œuvre qu'avec la plus grande parcimonie, préservant ainsi la durée constitutionnellement prévue des mandats politiques concernés.

1254 - Les règles qui viennent accroître la difficulté de faire appel au schéma démission/dissolution ne sont pas toutes apparues en même temps et ne font pas partie d'un bagage théorique conçu *in abstracto*. Elles traduisent au contraire un mouvement de réaction développé au cours de l'histoire politique des nations qui ont développé ce mode de fonctionnement démocratique par rapport à ce qui a été considéré comme une trop large facilité à défaire les stabilités politiques. Ainsi, si, dans le fonctionnement de ces régimes, la logique institutionnelle est contraire à la préservation de la durée des mandats politiques, depuis la fin du XIXème Siècle, il semble que la stabilité des mandats politiques ait pris l'avantage dans l'élaboration des règles constitutionnelles. Le parlementarisme français de la IIIème République à la Vème, illustre parfaitement cette évolution puisque, au fil du temps, des mécanismes institutionnels, ayant pour objectif de consolider la position du gouvernement, ont été adoptés. La révision de la Constitution italienne, actuellement en cours, a également pour objectif de renforcer la gouvernabilité du pays principalement en réformant les pouvoirs du Sénat. Parmi les mécanismes les plus récemment adoptés, la notion de défiance constructive est un exemple. La nouvelle règle britannique du *fixed term mandate* en est un autre.[623]

1255 - Si les mécanismes particuliers de l'équation parlementaire font partie de la logique de fonctionnement des institutions dans lesquelles ils s'inscrivent, d'autres aléas ne font pas partie d'une logique institutionnelle mais viennent solder un échec politique qui relève plus de la crise de régime que de la crise de gouvernement. La destitution et certaines démissions illustrent ce cas.

[623] Lire page 173, paragraphe 656 et page 214, paragraphe 803.

II - La destitution.

1256 - Ne serait-ce qu'au regard de l'éthique politique, la destitution n'est pas toujours de la même nature que la démission-dissolution du parlementarisme. Il ne s'agit plus de prendre en compte un changement dans la vie politique du pays considéré mais de sanctionner une faute soit politique, soit juridique ou morale de la personne à qui elle est imposée. Si la destitution concerne avant tout le président de la république, le parlementaire et le membre du gouvernement peuvent également y être confrontés.

A- La destitution du président.

1257 - La destitution est un acte grave qui mérite d'être circonscrit à des circonstances bien précises. Elle touche, en effet, le premier personnage de l'État dont la responsabilité politique, dans la plupart des régimes, n'a pas à être recherchée. Aussi, des dispositions constitutionnelles particulières prévoient les cas de destitution et les procédures par lesquelles on y aboutit.

a) Les cas de destitution.

1258 - Les cas de destitution sont circonscrits grâce à la définition et à l'énumération des cas dans lesquels elle peut intervenir et, à rebours, à l'énumération des situations dans lesquelles une destitution n'est pas envisageable.

1 – L'énumération et la définition des cas de destitution.

1259 - Assez curieusement, par rapport à l'importance du personnage auquel la destitution peut trouver à s'appliquer, les cas pour lesquels elle constitue une sanction jugée légitime ne font pas toujours l'objet d'une définition minutieuse au niveau constitutionnel. Plus souvent, la Loi fondamentale énumère des fautes pouvant donner lieu à destitution sans les définir précisément.

1260 - Parmi les constitutions dans lesquelles on peut observer un véritable essai de définition de l'acte pouvant donner lieu à destitution du président, figurent notamment les constitutions du Burundi[624], de la R.D. du Congo[625], de la Guinée[626] et du Tchad[627].

---

[624] **Constitution du Burundi du 18 mars 2005, article 117 :** « *Le président de la République n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison.*
Il y a haute trahison lorsqu'en violation de la Constitution ou de la loi, le président de la République commet délibérément un acte contraire aux intérêts supérieurs de la nation qui compromet gravement l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement du pays ou porte gravement atteinte aux droits de l'homme, à l'intégrité du territoire, à l'indépendance et à la souveraineté nationales. »

[625] **Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, article 165 :**« *Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, il y a haute trahison lorsque le président de la République a violé intentionnellement la Constitution ou lorsque lui ou le premier ministre sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de violations graves et caractérisées des droits de l'homme, de cession d'une partie du territoire national.*

1261 - On remarque, à la lecture de ces dispositions, que le président de la République peut être tenu responsable en cas de haute trahison et de crimes qui lui sont assimilés et que cette haute trahison concerne principalement, comme c'est prévisible, la violation flagrante et délibérée de la Constitution, l'atteinte à l'intégrité nationale. Mais la haute trahison s'étend également à la violation des grands principes qui sous-tendent le pacte républicain, comme les droits fondamentaux de la personne humaine ou la laïcité. Sont également intégrées dans le concept de haute trahison, les atteintes graves à l'environnement, comme c'est notamment le cas au Tchad ou en Guinée.

1262 - Mais le plus souvent, les motifs pouvant donner lieu à la destitution du président ne sont pas définis, ils font simplement l'objet d'une énumération sommaire. Telle est le cas pour l'Arménie[628], la Bulgarie[629], le Congo[630], les États-Unis d'Amérique[631], la Géorgie[632], la République d'Irlande[633], l'Italie[634] ou la Lituanie[635].

Il y a atteinte à l'honneur ou à la probité notamment lorsque le comportement personnel du président de la République ou du premier ministre est contraire aux bonnes mœurs ou qu'ils sont reconnus auteurs, co-auteurs ou complices de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite.
Il y a délit d'initié dans le chef du président de la République ou du premier ministre lorsqu'il effectue des opérations sur valeurs immobilières ou sur marchandises à l'égard desquelles il possède des informations privilégiées et dont il tire profit avant que ces informations soient connues du public. Le délit d'initié englobe l'achat ou la vente d'actions fondés sur des renseignements qui ne seraient jamais divulgués aux actionnaires.
Il y a outrage au Parlement lorsque sur des questions posées par l'une ou l'autre chambre du Parlement sur l'activité gouvernementale, le premier ministre ne fournit aucune réponse dans un délai de trente jours. »

[626] **Constitution de la Guinée du 7 mai 2010, article 119 :** « *Il y a haute trahison lorsque le président de la République a violé son serment, les arrêts de la Cour constitutionnelle, est reconnu auteur, coauteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits humains, de cession d'une partie du territoire national, ou d'actes attentatoires au maintien d'un environnement sain, durable et favorable au développement.* »

[627] **Constitution du Tchad en date du 14 avril 1996, article 173 :** « *La Haute Cour de justice est compétente pour juger le président de la République et les membres du Gouvernement ainsi que leurs complices en cas de haute trahison.*
Constitue un crime de haute trahison, tout acte portant atteinte à la forme républicaine, à l'unicité et à la laïcité de l'État, à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité du territoire national.
Sont assimilés à la haute trahison, les violations graves et caractérisées des droits de l'homme, le détournement des fonds publics, la corruption, la concussion, le trafic de drogues et l'introduction des déchets toxiques ou dangereux, en vue de leur transit, dépôt ou stockage sur le territoire national.
Le président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. »

[628] **Constitution d'Arménie du 5 juillet 1995, article 57 :**
« *Le président de la République peut être destitué pour haute trahison ou d'autres crimes graves*. »

[629] **Constitution de Bulgarie du 13 juillet 1991, article 103 :**
«(1) Le président et le vice-président de la République ne sont pas tenus responsables des actions effectuées au cours de l'exercice de leurs fonctions, sauf s'il s'agit de haute trahison et d'infraction à la Constitution. »

[630] **Constitution du Congo en date du 20 janvier 2002, article 87 :**
« *La responsabilité personnelle du président de la République est engagée en cas de haute trahison*. »

[631] **Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787, article 2. Section 4 :**
« *Le président, le vice-président et tous les fonctionnaires civils des États-Unis seront destitués de leurs charges sur mise en accusation et condamnation pour trahison, corruption ou autres crimes et délits majeurs.* »

[632] **Constitution de la Géorgie du 24 août 1995, article 75 :**
« 1. Le président jouit de l'immunité personnelle. Dans l'exercice de ses fonctions, il ne peut être ni arrêté ni faire l'objet de poursuites pénales.
2. (nouveau) En cas de violation de la Constitution ou d'autres crimes par le président, le Parlement est habilité à destituer le président, conformément à la procédure prévue à l'article 63 de la Constitution et à la loi. »

2 - Les situations excluant la destitution.

1263 - Les situations excluant la destitution sont peu nombreuses et les exemples de dispositions constitutionnelles sont rares. On citera **la Géorgie dans sa constitution du 25 août 1995.**

Article 63 :

« *5. La procédure de mise en accusation ne peut être engagée pendant l'état d'urgence ou en temps de guerre.* »

1264 - Après avoir prévu les cas dans lesquels la destitution peut être envisagée, les constitutions s'attachent généralement à déterminer le mode opératoire à l'issue duquel la destitution est décidée.

b) Les types de procédure et leurs modalités principales.

1265 - Les procédures à respecter pour aboutir à la destitution, acte interruptif du mandat politique le plus prestigieux de la République sont bien évidemment importantes à étudier.

1266 - Les procédures devant aboutir à l'acte de destitution sont de plusieurs types. Certaines sont exclusivement parlementaires, d'autres sont mixtes, parlementaires et juridictionnelles, et certaines enfin, font intervenir le peuple par la voie d'une consultation référendaire.

---

[633] **Constitution de la République d'Irlande du 1er juillet 1937, article 12. 10 :**
« *1° Le président peut être mis en accusation pour mauvaise conduite avérée.* »

[634] **Constitution de l'Italie du 22 décembre 1947, article 90 :**
« Le président de la République n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, hormis le cas de haute trahison ou d'attentat à la Constitution.
Dans ces cas, il est mis en accusation par le Parlement réuni en congrès, à la majorité absolue de ses membres. »

[635] **Constitution de la Lituanie en date du 25 octobre 1992, article 74 :**
« *Pour violation grossière de la Constitution, trahison du serment ou s'il apparaît qu'un acte délictueux a été commis, le Seimas, à la majorité des trois cinquièmes de l'ensemble de ses membres, peut révoquer le Président de la République, le président et les juges à la Cour constitutionnelle, le président et les juges à la Cour suprême, le président et les juges à la Cour d'appel, les membres du Seimas ou mettre fin a leur mandat de membre du Seimas. Ces mesures sont prises conformément à la procédure de mise en accusation fixée par le statut du Seimas.* »

1 - Les procédures parlementaires.

1267 - Lorsque le parlement est bicaméral, la procédure de destitution fait généralement intervenir les deux Chambres. Tel est le cas pour la Biélorussie[636] et l'Irlande[637].

1268 - Il semble dans tous les cas qu'une majorité qualifiée importante soit requise pour voter la destitution, comme on peut le voir en Lettonie[638] ou en Moldavie[639]

1269 - Dans un certain nombre de cas, les majorités qualifiées doivent être constatées sur le total des membres des deux assemblées réunies en congrès. Tel est notamment le cas du Burundi.

Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005 : Article 116 :

« *Le président de la République peut être déclaré déchu de ses fonctions pour faute grave, abus grave ou corruption, par une résolution prise par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale et du Sénat réunis.* »

---

[636] **Constitution de Biélorussie en date du 26 novembre 1996, article 88 :** « *La décision de mettre en accusation le président est présentée par un tiers au moins de tous les députés et adoptée à la majorité des membres de la Chambre des représentants. L'enquête sur l'accusation est effectuée par le Conseil de la République. Le président est relevé de ses fonctions si la décision est adoptée par au moins deux tiers de tous les membres du Conseil de la République et par au moins deux tiers des membres de la Chambre des représentants.*
Si le Conseil de la République et la Chambre des représentants ne prennent pas la décision de relever de ses fonctions le président de la République de Biélorussie dans le mois qui suit la présentation de l'accusation, celle-ci est considérée comme rejetée. La proposition de mise en accusation du président ne peut être présentée, conformément aux dispositions de la Constitution, au cours des délibérations sur la dissolution du Parlement.
Lorsque le président est relevé de ses fonctions en raison de la commission d'un crime, l'affaire est examinée sur le fond de l'accusation par la Cour suprême. »

[637] **Constitution de la République d'Irlande du 1er juillet 1937, article 12. 10 :**« *2° L'accusation doit être formulée par l'une des deux chambres du Parlement, sans préjudice des dispositions de ce paragraphe et conformément à elles.*
3° Une proposition devant l'une des deux chambres du Parlement de porter une accusation contre le président conformément à ce paragraphe n'est pas recevable à moins que la motion ne soit signée par écrit par au moins trente membres de la chambre.
4° Aucune proposition de ce genre ne peut être adoptée par l'une des deux chambres du Parlement sinon par une résolution soutenue par au moins deux tiers du nombre total des membres de cette chambre.
5° Si l'accusation a été portée par l'une des deux chambres du Parlement, l'autre chambre doit enquêter sur l'accusation ou faire examiner cette accusation.
6° Le président a le droit d'être présent ou représenté lors de l'enquête sur l'accusation.
7° Si, comme résultat de l'enquête, une résolution est approuvée avec le soutien d'au moins deux tiers du nombre total des membres de la chambre du Parlement qui a enquêté sur l'accusation ou l'a faite examiner, déclarant que l'accusation portée contre le président est fondée et que la mauvaise conduite, objet de l'accusation, est telle qu'elle le rend inapte à poursuivre son mandat, cette résolution a pour effet de destituer le président de ses fonctions. »

[638] **Constitution de Lettonie du 15 février 1922, article 51 :** « *A la demande de la moitié au moins de tous les députés, la Saeima, dans une séance à huis clos, et à la majorité des deux tiers au moins des voix de ses membres, peut destituer le président de la République de sa charge. Dans ce cas, la Saeima élit immédiatement un nouveau président de la République.* »

[639] **Constitution de Moldavie en date du 29 juillet 1994, article 89 nouveau : «** *1. Le Président de la République peut être destitué par le Parlement, au cas où il commet des actes graves violant les dispositions de la Constitution, à la majorité des deux tiers du nombre des députés élus.*
2. La proposition de destitution peut être présentée par au moins un tiers des députés et elle doit être communiquée immédiatement au Président de la République. Le Président peut donner des explications au Parlement et à la Cour constitutionnelle concernant les faits qu'on lui impute. »

2 - Les procédures mixtes, parlementaires et juridictionnelles.

1270 - Dans une majorité de cas dans lesquels la procédure est mixte, l'élément parlementaire initie l'accusation, en règle générale à la majorité qualifiée, puis l'affaire est confiée à l'élément juridictionnel qui statue sur la décision de destitution. Tel est le cas en Bulgarie, au Burundi[640], en Macédoine, en Serbie[641], ou en R. D. du Congo[642] par exemple.

Constitution de Bulgarie du 13 juillet 1991 : Article 103 :

« *(2) L'accusation est soulevée sur proposition d'au moins un quart des députés ; elle est maintenue par l'Assemble nationale si plus de deux tiers des députés l'ont votée.*

(3) Le Tribunal constitutionnel examine l'accusation contre le président ou le vice-président de la République dans un délai d'un mois après le dépôt de l'accusation. S'il est constaté que le président ou le vice-président de la République ont commis un acte de haute trahison ou ont violé la Constitution, leurs mandats sont suspendus. »

---

[640] **Constitution du Burundi du 18 mars 2005, article 117 :** *Le président de la République n'est pénalement responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison.*
Il y a haute trahison lorsqu'en violation de la Constitution ou de la loi, le président de la République commet délibérément un acte contraire aux intérêts supérieurs de la nation qui compromet gravement l'unité nationale, la paix sociale, la justice sociale, le développement du pays ou porte gravement atteinte aux droits de l'homme, à l'intégrité du territoire, à l'indépendance et à la souveraineté nationales.
La haute trahison relève de la compétence de la Haute Cour de justice.
Le président de la République ne peut être mis en accusation que par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en Congrès et statuant, à vote secret, à la majorité des deux tiers des membres.
L'instruction ne peut être conduite que par une équipe d'au moins trois magistrats du Parquet général de la République présidée par le procureur général de la République ».

[641] **Constitution de la Serbie en date du 8 novembre 2006, article 118 :** « *Le président de la République peut être destitué pour violation de la Constitution, par une résolution de l'Assemblée nationale, approuvée par au moins deux tiers des députés.*
La procédure de destitution [razrešenje] du président est initiée par l'Assemblée nationale, sur proposition d'au moins un tiers des députés.
La Cour constitutionnelle est tenue de statuer sur la violation de la Constitution, lorsque la procédure de destitution est initiée, au plus tard dans les 45 jours. »

[642] **Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, article 163 :** « *La Cour constitutionnelle est la juridiction pénale du chef de l'État et du premier ministre dans les cas et conditions prévus par la Constitution.* »
Article 164 : « *La Cour constitutionnelle est le juge pénal du président de la République et du premier ministre pour des infractions politiques de haute trahison, d'outrage au Parlement, d'atteinte à l'honneur ou à la probité ainsi que pour les délits d'initié et pour les autres infractions de droit commun commises dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Elle est également compétente pour juger leurs co-auteurs et complices.* »
Article 167 : « *En cas de condamnation, le président de la République et le premier ministre sont déchus de leurs charges. La déchéance est prononcée par la Cour constitutionnelle.* […]»

Constitution de la république de Macédoine du 17 novembre 1991.

Article 87 :

« *Le Président de la République est tenu responsable de la violation de la Constitution et des lois dans l'exercice de ses droits et tâches.*

La procédure tendant à déterminer la responsabilité du Président de la République est ouverte par l'Assemblée à la majorité des 2/3 des voix du nombre total des députés. La Cour constitutionnelle décide de la responsabilité du Président, à la majorité des 2/3 du nombre total des juges.

Si la Cour constitutionnelle constate la responsabilité du Président de la République, la fonction de celui-ci cesse par la force de la Constitution. »

1271 - Dans d'autres cas, semble-t-il moins nombreux, l'élément juridictionnel émet un simple avis sur le dossier d'accusation et la décision finale appartient à l'élément parlementaire de la procédure. L'Arménie et l'Ukraine[643] illustre cette organisation, ainsi que la Géorgie[644].

Constitution de la république d'Arménie du 5 juillet 1995, article 57 :

« *La résolution de destitution du président de la République est prise par l'Assemblée nationale par un vote à la majorité des deux tiers au moins du nombre total des députés, fondé sur l'avis de la Cour constitutionnelle* ».

---

[643] **Constitution de l'Ukraine en date du 28 juin 1996, article 111 :** « *Le président de l'Ukraine peut être destitué par la Rada suprême par la procédure de l'empêchement dans le cas où il est coupable de haute trahison ou d'autres crimes.*
L'initiative de la question de la destitution du président de l'Ukraine par la procédure de l'empêchement appartient à la majorité de la composition constitutionnelle de la Rada suprême.
Pour conduire l'enquête, la Rada suprême établit une commission spéciale d'enquête temporaire dont la composition comprend un procureur spécial et des enquêteurs spéciaux.
Les conclusions et propositions de la commission d'enquête temporaire sont examinées par une séance de la Rada suprême. […].
La décision de destituer le président de l'Ukraine par la procédure de l'empêchement est adoptée par la Rada suprême à la majorité des trois quarts au moins de sa composition constitutionnelle, après examen du cas par la Cour constitutionnelle, qui statue sur la conformité à la Constitution de la procédure d'enquête et réception de l'avis de la Cour suprême sur le fait que les actes dont le président de l'Ukraine est accusé contiennent des éléments de haute trahison ou d'autres crimes. »

[644] **Constitution de la Géorgie du 25 août 1995, article 63 :**
« […] 2. Si la Cour constitutionnelle confirme dans son arrêt que le président a commis un crime ou violé la Constitution, le Parlement délibère et se prononce sur la destitution du président, conformément à la procédure de destitution, dans les quinze jours de la présentation de l'arrêt.
3. Le président est considéré comme destitué si la décision est prise par au moins deux tiers de tous les membres du Parlement.
4. Si le Parlement n'a pas pris la décision de destituer le président dans les conditions prévues à l'alinéa 2 ci-dessus, la procédure de mise en accusation ne peut être reprise sur le même motif. »

1272 - Enfin, certaines constitutions prévoient que la décision de destitution emporte ipso facto la perte de l'éligibilité de la personnalité concernée. C'est le cas de la Slovaquie, de la Tunisie ou du Niger[645].

3 - Les procédures référendaires.

1273 - Les procédures référendaires constituent des modalités originales et très intéressantes notamment au regard du thème particulier de la durée des mandats politiques puisque, dans certains cas, si le référendum organisé à la suite d'un acte d'accusation dressé par le parlement aboutit à un vote populaire contre la destitution du président, le parlement est alors dissous. L'Islande et la Slovaquie[646] illustrent ce schéma.

---

[645] **Constitution de la Slovaquie en date du 3 septembre 1992, article 107 :** « *Le Président ne peut être poursuivi que pour violation délibérée de la Constitution ou pour haute trahison. Le Conseil national de la République slovaque décide sur l'engagement des poursuites contre le Président à la majorité des trois cinquièmes de tous les députés. Le Conseil national de la République slovaque engage les poursuites devant la Cour constitutionnelle qui se prononce en session plénière. Un verdict de condamnation de la Cour constitutionnelle entraîne la perte du mandat présidentiel et de l'éligibilité pour recouvrer le poste* »

Constitution de la Tunisie en date du 26 janvier 2014, article 88 :

« *L'Assemblée des représentants du peuple peut, à l'initiative de la majorité de ses membres, présenter une motion motivée pour mettre fin au mandat du président de la République en raison d'une violation manifeste de la Constitution. La décision doit être approuvée par les deux tiers des membres de l'Assemblée. Dans ce cas, l'affaire est renvoyée devant la Cour constitutionnelle qui statue sur la question à la majorité des deux tiers. En cas de condamnation, la décision de la Cour constitutionnelle se limite à la révocation, sans exclure d'éventuelles poursuites pénales si nécessaire. La décision de révocation prive le président de la République du droit de se porter candidat à tout autre élection.* »

Constitution du Niger en date du 25 novembre 2010, article 53 :

« *En cas de mise en accusation du président de la République devant la Haute Cour de justice, son intérim est assuré par le président de la Cour constitutionnelle qui exerce toutes les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées à l'alinéa 8 du présent article. II ne peut se porter candidat aux élections présidentielles.* »

[646] **Constitution de l'Islande du 23 mai 1944, article 11 :**« *Le président n'est pas responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il en va de même pour ceux qui exercent la fonction présidentielle.*

Le président ne peut faire l'objet de poursuites criminelles sans le consentement de l'Althing.

Le président peut être destitué avant la fin de son mandat, si cela est approuvé à la majorité des voix lors d'un référendum décidé par une résolution adoptée par les trois quarts des membres de l'Althing. Le référendum a lieu dans les deux mois suivant l'adoption de cette résolution par l'Althing. Le président n'exerce pas ses fonctions durant la période entre l'adoption de la résolution par l'Althing et la proclamation des résultats du référendum.

Si la résolution de l'Althing n'est pas approuvée lors du référendum, l'Althing est immédiatement dissous et de nouvelles élections ont lieu[646]. »[Loi de révision 56/1991]

Constitution de la Slovaquie en date du 3 septembre 1992, article 106 : *« 1. Le Président peut être destitué de ses fonctions avant la fin de son mandat par un référendum. Le référendum de destitution est fixé par le président du Conseil national de la République slovaque, sur la base d'une résolution du Conseil national de la République slovaque adoptée par une majorité de trois cinquièmes de tous les députés, dans les 30 jours de l'adoption de cette résolution, de telle sorte que le référendum ait lieu dans les 60 jours de cette décision.*

2. Le président est destitué si une majorité absolue des suffrages exprimés est favorable à sa destitution.

3. Si le Président n'est pas destitué lors du référendum, le Président dissout le Conseil national de la République[646] *slovaque dans les trente jours de l'annonce des résultats du référendum. Dans ce cas, un nouveau mandat présidentiel commence*[646]*. Le président du Conseil national de la République slovaque fixe les élections au Conseil national dans les sept jours de cette dissolution. […]* ».

1274 - Dans le cas de la constitution slovaque, on remarque que l'acte manqué de destitution, qui, déjà, emporte la dissolution du parlement, augmente, au surplus, la durée du mandat présidentiel puisque le paragraphe 3 de l'article 106 précise que, dans le cas où la destitution présidentielle n'est pas atteinte, le président commence un nouveau mandat. La durée des mandats politiques est donc concernée par deux fois dans cette procédure de destitution mise à l'échec. Face à ces exemples originaux, les dispositions constitutionnelles moldaves[647] et roumaines[648] paraissent plus banales.

1275 - Bien que le Président de la République soit le personnage principal pour lequel une destitution puisse être décidée, d'autres personnalités peuvent être concernées.

B- La destitution du ministre.

1276 - La destitution du ministre pris individuellement est parfois prévue par la constitution. Les motifs peuvent être d'ordre politique comme en Serbie, en Slovaquie ou au Burundi. Les motifs peuvent être essentiellement juridiques comme dans le cas du Cap Vert.

a)- Les destitutions pour considérations juridictionnelles.

1277 - En application de la Constitution du Cap-Vert, les membres du gouvernement ne bénéficient pas d'une immunité pénale pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions. Ils répondent de leurs actes devant la Cour Suprême qui le jugera à la suite d'un renvoi prononcé par le Procureur général de la République consécutivement à une demande formulée par l'Assemblée nationale.[649]

---

[647] **Constitution de Moldavie en date du 27 juillet 1994, Article 89 ancien dans sa rédaction antérieure à la loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000 :**
« *La destitution*
1. Le Président de la République peut être suspendu de sa fonction par le Parlement, au cas où il commet des actes graves violant les dispositions de la Constitution, à la majorité des deux tiers du nombre des députés élus.
2. La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins des députés et elle doit être communiquée immédiatement au Président de la République. Le Président peut donner des explications concernant les faits qu'on lui impute.
3. Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, un référendum est organisé pour démettre le Président, dans un délai maximum de 30 jours. »

[648] **Constitution de Roumanie du 8 décembre 1991, article 95 :** « *(3) Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, dans un délai maximum de 30 jours un référendum est organisé pour démettre le président.* »

[649] **Constitution du Cap Vert en date du 14 février 1981, article 211 :**
« *[Responsabilité pénale des membres du Gouvernement.]*
1. Les membres du Gouvernement répondent des crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions devant la Cour suprême, selon les modalités suivantes :
a) S'il s'agit d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement dont la limite maximum n'est pas supérieure à deux ans, il appartient à l'Assemblée nationale de demander au procureur général de la République d'exercer une action pénale contre le membre du Gouvernement en cause, et si ce dernier est définitivement mis en examen par une ordonnance à cet effet ou par une décision judiciaire équivalente, l'Assemblée nationale est tenue de décider s'il doit être suspendu de ses fonctions en vue de permettre à la procédure de suivre son cours.

b)- Les destitutions pour considérations politiques.

1278 - L'Assemblée nationale a le pouvoir de destituer un membre du gouvernement en application des constitutions serbe[650] et slovaque[651]. La constitution slovaque prévoit également que le président du gouvernement puisse destituer un membre du gouvernement.

1279 - La constitution du Burundi est un cas particulier en ce qu'elle mêle des motifs relatifs à la gestion ministérielle avec d'autres concernant le comportement politique ou personnel du ministre.[652]

---

b) S'il s'agit d'un délit puni d'une peine d'emprisonnement dont la limite maximum est supérieure à deux ans, il appartient à l'Assemblée nationale de demander au procureur général de la République d'exercer une action pénale contre le membre du Gouvernement en cause, et si ce dernier est définitivement mis en examen par une ordonnance à cet effet ou si un jugement équivalent est passé en force de chose jugée, le président de la République le suspendra immédiatement de ses fonctions afin de permettre à la procédure de suivre son cours. »

[650] **Constitution de la Serbie 8 novembre 2006, article 133 :** « *[…] Le président du Gouvernement peut proposer à l'Assemblée nationale la destitution [razrešenje] d'un membre du Gouvernement.*
L'Assemblée nationale délibère et vote sur la proposition de destitution d'un membre du Gouvernement lors de la première séance suivante.
La décision de destitution du membre du Gouvernement est approuvée si elle est votée par la majorité du nombre total des députés.
La fonction du membre du Gouvernement qui a présenté sa démission prend fin le jour de la confirmation de sa démission ; pour le membre du Gouvernement qui a été destitué, la fonction prend fin le jour de l'adoption de la décision de destitution.
Le statut et les responsabilités du membre du Gouvernement qui a présenté sa démission et de celui à l'égard duquel une proposition de destitution a été déposée sont fixés par la loi, jusqu'à la fin de leur fonction.
Le président du Gouvernement est tenu d'engager la procédure pour désigner un nouveau membre du Gouvernement, à la suite de la fin des fonctions du membre du Gouvernement qui a démissionné ou qui a été destitué. »

[651] **Constitution de Slovaquie du 3 septembre 1992, article 116 :**
« *[…] 3. Le Conseil national de la République slovaque peut également exprimer la défiance à un membre du Gouvernement ; dans ce cas, le Président de la République slovaque destitue le membre du Gouvernement.*
4. Le président du Gouvernement peut également proposer au Président de la République slovaque de destituer un membre du Gouvernement.
5. Lorsque le président du Gouvernement démissionne, l'ensemble du Gouvernement présente sa démission.
7. Lorsque le Président de la République slovaque accepte la démission d'un membre du Gouvernement ou le destitue, il désigne un membre du Gouvernement chargé d'exercer temporairement les fonctions du membre du Gouvernement dont il a accepté la démission. »

[652] **Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005, article 203 :**
« *[…] Une motion de défiance peut être votée à une majorité de deux tiers des membres de l'Assemblée nationale contre un membre du Gouvernement qui accuse une défaillance manifeste dans la gestion de son département ministériel ou qui pose des actes contraires à l'intégrité morale ou la probité ou qui, par son comportement, gêne le fonctionnement normal du Parlement. Dans ce cas, le membre du Gouvernement présente obligatoirement sa démission.* »

C- La destitution du parlementaire.

1280 - Par rapport à l'éventualité de sa destitution, le parlementaire ne jouit pas partout d'une protection juridique comparable. Tantôt, en effet, les cas de destitution sont prévus par la constitution, tantôt, au contraire, les motifs de destitution font l'objet de simples dispositions législatives. À titre d'illustration, le rapprochement des lois constitutionnelles cubaines[653] et bulgares[654] sont éclairantes en ce qu'elles montrent que le parlementaire bulgare bénéficie d'une protection constitutionnelle puisque les cas de destitution sont énumérés par la loi fondamentale alors que, à Cuba, la protection est uniquement législative.

1281 - Quatre séries de cas de destitution sont communément prévues dans les dispositions constitutionnelles : la demande de l'intéressé, les cas juridiques, les cas politiques et, enfin, le comportement critiquable du parlementaire.

a) – La demande de l'intéressé.

1282 - Curieusement, la demande de l'intéressé, qui pourrait être considérée comme une simple démission, est rangée par certaines lois fondamentales parmi les destitutions soit que, comme en Finlande[655], le fait d'être député constitue une dignité qui demande que soit vérifiée la validité du motif pour lequel l'intéressé souhaite se démettre, soit que, comme en Turquie[656], la déchéance mérite d'être formellement décidée. Le droit de démissionner est cependant reconnu explicitement par certaines autres constitutions comme en Macédoine[657] par exemple.

---

[653] **Constitution de Cuba du 24 février 1976. Article 85 :** « *Les députés à l'Assemblée nationale du pouvoir populaire peuvent être révoqués de leur mandat à tout moment, de la manière, pour les motifs et selon la procédure établie par la loi.* »

[654] **Constitution de la Bulgarie du 13 juillet 1991. Article 72 :** « *(1) Le mandat du député est suspendu avant terme dans les cas suivants :*
1. déposition d'une demande de démission à l'Assemblée nationale ;
2. entrée en vigueur d'une peine privative de liberté pour crime prémédité ou lorsque l'exécution de la peine privative de liberté n'est pas ajournée ;
3. constatation de non éligibilité et d'incompatibilité ;
4. décès. […]. »

[655] **Constitution de la Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000.**
Article 28 : « *Interruption, décharge et destitution du mandat parlementaire*
Le Parlement peut, sur demande d'un député, décharger ce dernier de son mandat parlementaire, s'il considère qu'il existe une raison acceptable à l'octroi de cette décharge. »

[656] **Constitution de la Turquie du 7 novembre 1982.**
« *5. Déchéance de la qualité de député* »
Article 84 : « *La Grande Assemblée nationale de Turquie réunie en assemblée plénière statue sur la déchéance de la qualité de député à l'encontre des députés qui ont démissionné après que la démission a été reconnue valable par le Bureau présidentiel de la Grande Assemblée nationale de Turquie.* »

[657] **Constitution de Macédoine du 17 novembre 1991. Article 65 :**
« *Le député peut donner sa démission. Le député donne sa démission en personne, lors d'une séance de l'Assemblée* ».

b) - Les cas juridiques.

1283 - Les cas juridiques doivent être rangés en deux catégories. Il peut arriver que l'on découvre après son élection que l'intéressé ne remplit pas les conditions d'éligibilité. Par ailleurs, certaines condamnations pénales peuvent être susceptibles d'emporter la déchéance de l'élu. Le Cap-Vert et la Turquie illustrent chacun de ces cas. L'Algérie, la Finlande et la Macédoine illustrent également ce schéma institutionnel[658].

Constitution du Cap Vert en date du 14 février 1981.

Article 182 :

« *[Perte du mandat.]*

1. Les députés perdent leur mandat :

c) S'ils font l'objet d'une condamnation judiciaire à une peine de prison ferme en punition d'un délit intentionnel ;

2. Toute inéligibilité constatée à la date des élections et connue ultérieurement si elle subsiste, de même que les incompatibilités et les incapacités prévues par la loi entraînent la perte du mandat de député. »

---

[658] **Constitution de l'Algérie en date du 28 novembre 1996, article 106 :** « *Le député ou le membre du Conseil de la nation qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions de son éligibilité encourt la déchéance de son mandat.*
Cette déchéance est décidée selon le cas par l'Assemblée populaire nationale ou le Conseil de la nation à la majorité de leurs membres. »
Article 107 : « *Le député ou le membre du Conseil de la Nation engage sa responsabilité devant ses pairs qui peuvent révoquer son mandat s'il commet un acte indigne de sa mission.*
Le règlement intérieur de chacune des deux chambres fixe les conditions dans lesquelles un député ou un membre du Conseil de la nation peut encourir l'exclusion. Celle-ci est prononcée selon le cas, par l'Assemblée populaire nationale ou le Conseil de la nation, à la majorité de ses membres, sans préjudice de toutes autres poursuites de droit commun. »
Constitution de la Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000, article 28 : « *Interruption, décharge et destitution du mandat parlementaire* **:** *Dans le cas où un député élu aurait été condamné pour une infraction volontaire par une décision ayant force exécutoire à une peine d'emprisonnement ou à une peine pour une infraction électorale, le Parlement peut examiner la question de savoir s'il faut permettre ou non au député de poursuivre son mandat. Si l'infraction démontre que le député condamné ne mérite plus la confiance et le respect essentiels à l'exercice du mandat parlementaire, le Parlement peut, après avoir obtenu l'avis de la commission constitutionnelle sur la question, prononcer la déchéance du député par une décision prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.* »
Constitution de Macédoine du 17 novembre 1991, article 65 :
« […] Le mandat du député cesse lorsqu'il est condamné pour un délit criminel pour lequel une peine de prison de cinq ans au moins est prescrite.
Le député peut se voir ôter son mandat lorsqu'il est condamné pour un délit criminel ou un autre délit passible d'une peine qui le rend indigne de la fonction de député, de même qu'en raison d'une absence injustifiée de l'Assemblée au-delà de six mois. […] ».

Constitution de la Turquie du 7 novembre 1982.

« *5. Déchéance de la qualité de député* »

Article 84 :

Dans le cas où la déchéance résulte d'une condamnation définitive ou d'une interdiction, elle prend effet par la notification de la décision judiciaire définitive à l'assemblée plénière.

Il est statué en assemblée plénière au scrutin secret sur la déchéance de la qualité de député à l'encontre du député qui poursuit des fonctions ou une mission incompatible avec cette qualité selon l'article 82, sur la base du rapport de la commission compétente établissant cette situation. »

c) - Les cas politiques.

1284 - Certaines constitutions prévoient que le changement d'appartenance politique d'un député emporte la perte de son mandat législatif. Par rapport à la théorie du mandat représentatif qui veut que le mandat est personnel, qu'il exclut tout caractère impératif, cette prescription peut sembler curieuse. Elle est cependant expressément prévue au Cap Vert et au Sénégal.

Constitution du Cap Vert du 14 février 1981, article 182 :

« *[Perte du mandat.]*

1. Les députés perdent leur mandat :

d) S'ils s'inscrivent à un parti autre que celui au sein duquel ils ont été élus.[659] »

Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001, article 60.

« *Tout député qui démissionne de son parti en cours de législature est automatiquement déchu de son mandat.*[660] *Il est remplacé dans les conditions déterminées par une loi organique.* »

d)- Les cas relatifs au comportement du parlementaire.

1285 - L'absence d'assiduité au travail du député est susceptible d'être sanctionnée à des degrés et selon des modalités diverses. Ce cas est notamment prévu dans les dispositions constitutionnelles capverdiennes, finlandaises et turques[661].

---

[659] Souligné par nous.

[660] Souligné par nous.

[661] **Constitution du Cap Vert du 14 février 1981, article 182 :** « *[Perte du mandat.]*
1. Les députés perdent leur mandat :

1286 - Appliquée au président de la République et aux parlementaires dans les cas et selon les modalités qui viennent d'être étudiées, la destitution est également susceptible d'être opposée à un ministre en exercice.

1287 - Face à cet ensemble de considérations comparatives, les modalités de mise en œuvre de la « *justice politique »* en France méritent d'être étudiées car elles ont connu, ces dernières décennies, des évolutions importantes.

D – Les évolutions récentes de « *la justice politique »* en France.

1288 - La rédaction de la Constitution du 4 octobre 1958 reprend une démarche classique dans l'histoire constitutionnelle française en réservant à un organe spécifique, la Haute Cour de Justice, la connaissance des crimes et délits susceptibles d'être reprochés au président de la République et aux membres du gouvernement[662]. Ces dispositions n'ont pas connu de modification jusqu'en 1993, date à laquelle l'affaire dite « du sang contaminé » a suscité une adaptation des dispositions constitutionnelles par la création de « la Cour de Justice de la République »[663] instituée pour juger les crimes et délits dans lesquels sont

---

a) S'ils n'assistent pas aux réunions de l'Assemblée nationale dont le nombre est établi dans le règlement de l'Assemblée nationale, ou si le nombre de leurs absences est supérieur à celui qui y est prévu ;
b) S'ils refusent trois fois de suite ou cinq fois à des intervalles séparés d'exercer leur mandat ou les fonctions auxquelles ils ont été désignés par l'Assemblée, à condition que leur refus ne soit pas considéré comme justifié »
Constitution de Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000, article 28 : « *Interruption, décharge et destitution du mandat parlementaire.*
Le Parlement peut, après avoir obtenu l'avis de la commission constitutionnelle sur la question, ordonner qu'un député soit destitué de son mandat définitivement ou pour une période déterminée, dans le cas où ledit député négligerait d'une façon essentielle et répétée son mandat parlementaire; une telle décision doit être prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés »
Constitution de la Turquie du 7 novembre 1982.
« *5. Déchéance de la qualité de député* »
Article 84 : « *L'assemblée plénière peut prononcer à la majorité absolue du nombre total des sièges la déchéance de la qualité de député à l'encontre du député qui s'abstient, sans excuse et sans autorisation, de prendre part aux travaux de l'assemblée pendant un total de cinq journées de réunion au cours d'un mois, après que le Bureau présidentiel de l'Assemblée aura établi cette situation.* »

[662] *« Titre IX : LA HAUTE COUR DE JUSTICE*
Article 67 : *Il est institué une Haute Cour de Justice.*
Elle est composée de membres élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées. Elle élit son président parmi ses membres.
Une loi organique fixe la composition de la Haute Cour, les règles de son fonctionnement ainsi que la procédure applicable devant elle.
Article 68 : *Le Président de la République n'est responsable des actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions qu'en cas de haute trahison. Il ne peut être mis en accusation que par les deux assemblées statuant par un vote identique au scrutin public et à la majorité absolue des membres les composant ; il est jugé par la Haute Cour de Justice.*
Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. La procédure définie ci-dessus leur est applicable ainsi qu'à leurs complices dans le cas de complot contre la sûreté de l'Etat. Dans les cas prévus au présent alinéa, la Haute Cour est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent des lois pénales en vigueur au moment où les faits ont été commis. »

[663] LOI constitutionnelle n° 93-952 du 27 juillet 1993 portant révision de la Constitution du 4 octobre 1958 et modifiant ses titres VIII, IX, X et XVIII

impliqués les membres du Gouvernement. Une décennie plus tard, le caractère désuet et inadapté des dispositions constitutionnelles relatives à la Haute Cour de Justice a contraint le constituant à réécrire les articles 67 et 68 de la Constitution, le but étant de conférer au président de la République un véritable statut pénal garantissant la stabilité indispensable à l'exercice de la fonction présidentielle tout en permettant un recours à la justice à l'encontre de la personne titulaire de cette fonction dans les cas où cette personne est l'auteur d'actes répréhensibles[664]. Enfin, en 1995, une autre révision constitutionnelle avait permis de modifier le régime des immunités parlementaires.

« Section II : Dispositions modifiant les titres IX et X de la Constitution et relatives à la Haute Cour de justice et à la responsabilité pénale des membres du Gouvernement
Art. 2. - Le second alinéa de l'article 68 de la Constitution est abrogé.
Art. 3. - Les titres X à XVI de la Constitution deviennent respectivement les titres XI à XVII de la Constitution.
Art. 4. - Il est inséré dans la Constitution un nouveau titre X et les articles 68-1 et 68-2 ainsi rédigés :
« TITRE X
« De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement.
« Art. 68-1. - Les membres du Gouvernement sont pénalement responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis.
« Ils sont jugés par la Cour de justice de la République.
« La Cour de justice de la République est liée par la définition des crimes et délits ainsi que par la détermination des peines telles qu'elles résultent de la loi.
« Art. 68-2. - La Cour de justice de la République comprend quinze juges : douze parlementaires élus, en leur sein et en nombre égal, par l'Assemblée nationale et par le Sénat après chaque renouvellement général ou partiel de ces assemblées et trois magistrats du siège à la Cour de cassation, dont l'un préside la Cour de justice de la République.
« Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit commis par un membre du Gouvernement dans l'exercice de ses fonctions peut porter plainte auprès d'une commission des requêtes.
« Cette commission ordonne soit le classement de la procédure, soit sa transmission au procureur général près la Cour de cassation aux fins de saisine de la Cour de justice de la République.
« Le procureur général près la Cour de cassation peut aussi saisir d'office la Cour de justice de la République sur avis conforme de la commission des requêtes.
« Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article. »

664 *« Titre IX : La Haute Cour*
Article 67 : *Le Président de la République n'est pas responsable des actes accomplis en cette qualité, sous réserve des dispositions des articles 53-2 et 68.*
Il ne peut, durant son mandat et devant aucune juridiction ou autorité administrative française, être requis de témoigner non plus que faire l'objet d'une action, d'un acte d'information, d'instruction ou de poursuite. Tout délai de prescription ou de forclusion est suspendu.
Les instances et procédures auxquelles il est ainsi fait obstacle peuvent être reprises ou engagées contre lui à l'expiration d'un délai d'un mois suivant la cessation des fonctions.
Article 68 : *Le Président de la République ne peut être destitué qu'en cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat. La destitution est prononcée par le Parlement constitué en Haute Cour.*
La proposition de réunion de la Haute Cour adoptée par une des assemblées du Parlement est aussitôt transmise à l'autre qui se prononce dans les quinze jours.
La Haute Cour est présidée par le président de l'Assemblée nationale. Elle statue dans un délai d'un mois, à bulletins secrets, sur la destitution. Sa décision est d'effet immédiat.
Les décisions prises en application du présent article le sont à la majorité des deux tiers des membres composant l'assemblée concernée ou la Haute Cour. Toute délégation de vote est interdite. Seuls sont recensés les votes favorables à la proposition de réunion de la Haute Cour ou à la destitution.
Une loi organique fixe les conditions d'application du présent article. »

a) L'irresponsabilité politique du Président de la République[665].

1289 - Par rapport à la problématique particulière de la durée des mandats politiques, l'irresponsabilité politique du président de la République revêt une importance particulière sous la Vème République du fait de l'importance des pouvoirs reconnus au chef de l'État et de la manière dont les équilibres institutionnels ont été mis en œuvre depuis 1958. En effet, certains pouvoirs du chef de l'État ne sont pas soumis à contreseing ministériel comme il est de règle dans les régimes parlementaires classiques. Il en est ainsi de la nomination du premier Ministre[666], de la nomination de trois membres du Conseil constitutionnel et de son président[667], du pouvoir de dissolution de l'Assemblée nationale[668], du pouvoir de susciter un référendum[669] et des pouvoirs de crise de l'article 16 de la Constitution. Plus encore, la pratique institutionnelle ayant dépassé la lettre de la Constitution, le président de la République exerce, de fait, l'essentiel du pouvoir exécutif et son élection au suffrage universel direct depuis 1962 renforce encore son autorité politique et institutionnelle. Mais l'évolution des dispositions des articles 67 et 68 consacre surtout l'effacement de la notion traditionnelle de « *justice politique* » dans la mesure où la nouvelle rédaction des dispositions constitutionnelles établit une nette césure entre les raisons qui peuvent conduire à une destitution du président et ses actes éventuellement susceptibles de recevoir une définition pénale. Ainsi, depuis l'entrée en application des dispositions des nouveaux articles 67 et 68[670], toutes les procédures judiciaires susceptibles de concerner le président de la République, soit comme auteur présumé de faits répréhensibles, soit comme témoins, sont suspendues pendant la totalité de son mandat. Elles ne peuvent reprendre qu'un mois après la fin du mandat présidentiel. La destitution du président de la République ne peut intervenir que pour des cas exceptionnels, qui ne font pas l'objet d'une définition factuelle et moins encore pénale. En parlant « *de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »,* le constituant a entendu circonscrire les cas de destitution à des circonstances

---

665 Les dispositions constitutionnelles adoptées en 2007 ainsi que celle de la loi organique 2014-1392 du 24 novembre 2014 découlent très étroitement du rapport de la commission de réflexion sur le statut pénal du président de la République, présidée par le Pr Pierre AVRIL. 10 décembre 2002. La Documentation Française. Collection des rapports publics.
Le rapport renferme lui-même une étude comparative des dispositions constitutionnelles de plusieurs régimes républicains occidentaux.

666 Article 8, alinéa 1 de la Constitution.

667 Article 56 de la Constitution.

668 Article 12 de la Constitution.

669 Article 11 de la Constitution.

670 L'adoption d'un statut pénal du Chef de l'Etat faisait partie des engagements de Jacques CHIRAC lors de la campagne présidentielle de 2002, un rapport demandé au Professeur Pierre AVRIL a été remis en décembre 2002, la loi constitutionnelle a été votée en 2007 et la loi organique n° 2014-1392 a été promulguée le 24 novembre 2014.

exceptionnelles pendant lesquelles le chef de l'État n'aurait pas remplit ses devoirs tout en évitant de recourir à la notion de *Haute Trahison*, historiquement connotée, et faisant référence à une sanction pénale dont on reconnait la désuétude.

1290 - Ainsi, la durée du mandat présidentiel est, dans un premier mouvement, garantie en ce que le Président ne peut pas être poursuivi et encore moins condamné pendant son mandat en application de dispositions pénales. Dans un deuxième temps, une destitution peut être prononcée, par la représentation nationale, à la majorité absolue des membres des assemblées, pour des faits d'une exceptionnelle gravité. L'ensemble des dispositions des articles 67 et 68 nouveaux fait que le judiciaire est totalement séparé du politique dans la mesure où les faits pouvant aboutir à la destitution du président de la République sont indépendant de leurs éventuelles définitions et sanctions pénales.

b) La responsabilité pénale des ministres.

1291 - Les articles 68-1 et 68-2 nouveaux de la Constitution issus de la loi constitutionnelle n° 93-953 du 27 juillet 1993 complétés par la loi organique n° 93-1252 du 23 novembre 1993 définissent les nouvelles modalités de mise en œuvre de la responsabilité pénale des membres du gouvernement pour les actes commis au cours de l'exercice de leurs fonctions. Là encore, la difficulté résidait dans ce qui devait être compris comme relevant de l'action collective du Gouvernement et soumis aux règles de la responsabilité gouvernementale devant l'Assemblée nationale, d'une part, et les actes imputables à chacun des ministres pris individuellement dont certains pouvaient éventuellement relever d'une qualification pénale, d'autre part. Manifestement, les dispositions anciennes de la Constitution du 4 octobre 1958 relevaient du mélange des genres.

1292 - Les nouvelles dispositions constitutionnelles et organiques permettent, tout en évitant toute *actio popularis,* de soumettre néanmoins les membres du Gouvernement au droit pénal commun, ceci par l'intermédiaire de l'intervention de la nouvelle Cour de Justice de la République et de la procédure préparatoire au jugement qu'elle a pour fonction de prononcer. Même si la nouvelle Cour de Justice de la République n'a pas entièrement donné satisfaction dans l'affaire du sang contaminé, elle a permis l'individualisation de la responsabilité de chacun alors même que les circonstances de l'affaire mêlaient pouvoir scientifique, pouvoir médical, compétences de l'administration, des cabinets ministériels, de chacun des ministres et, finalement, ce qui relevait de la responsabilité politique gouvernementale.

1293 - Ainsi, le ministre, soumis au droit pénal commun n'est pas au dessus des lois. Dans le même temps, sa longévité politique, et plus encore celle du Gouvernement auquel il appartient, n'est pas directement remise en cause par la procédure pénale qui serait susceptible de le concerner.

c) L'immunité parlementaire.

1294 - L'immunité parlementaire est constituée d'un corpus de règles constitutionnelles destiné à permettre le libre exercice du mandat de parlementaire de la personne qui le détient. Les règles constitutionnelles qui fixent l'ampleur et les limites de l'immunité font l'objet de l'article 26 de la Constitution du 4 octobre 1958. Cet article a fait l'objet d'une révision contenue dans la Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995[671] . Si le premier alinéa de cet article qui concerne les votes et opinions émis par le parlementaire dans l'exercice de ses fonctions n'a pas subi de modification, les trois alinéas suivants ont été réécrits dans le sens d'un rapprochement des dispositions applicables aux parlementaires par rapport au droit commun. L'inviolabilité du parlementaire ne concerne plus que les mesures privatives ou restrictives de liberté, les poursuites au civil et au pénal sont, depuis 1995, possibles. Ainsi, l'inviolabilité est circonscrite aux mesures qui empêcheraient le parlementaire d'exercer matériellement son mandat sans pour autant le soustraire au droit commun en ce qui concerne les actes de la vie privée mais également les actes publics ne relevant pas de l'activité parlementaire.

---

[671] **Rédaction de l'article 26 de la Constitution de 1958 à 1995 :** « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.*
Aucun membre du Parlement ne peut, pendant la durée des sessions, être poursuivi ou arrêté en matière criminelle ou correctionnelle qu'avec l'autorisation de l'Assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrants délits.
Aucun membre du Parlement ne peut, hors session, être arrêté qu'avec l'autorisation du bureau de l'assemblée dont il fait partie, sauf le cas de flagrant délit, de poursuites autorisées ou de condamnation définitive.
La détention ou la poursuite d'un membre du Parlement est suspendue si l'assemblée dont il fait parie le requiert. »
Rédaction de l'article 26 de la Constitution après la révision de 1995 : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions.*
Aucun membre du Parlement ne peut faire l'objet, en matière criminelle ou correctionnelle, d'une arrestation ou de toute autre mesure privative ou restrictive de liberté qu'avec l'autorisation du Bureau de l'assemblée dont il fait partie. Cette autorisation n'est pas requise en cas de crime ou de délit flagrant ou de condamnation définitive.
La détention, les mesures privatives ou restrictives de liberté ou la poursuite d'un membre du Parlement sont suspendues pour la durée de la session si l'assemblée dont il fait partie le requiert.
L'assemblée intéressée est réunie de plein droit pour des séances supplémentaires pour permettre, le cas échéant, l'application de l'alinéa ci-dessus. »

1295 - Ainsi, les évolutions constitutionnelles françaises récentes, qui ont concerné tour à tour les ministres, les parlementaires et le président de la République, ont toutes eu pour objectif de faire en sorte que les différentes personnalités politiques bénéficient de dispositions constitutionnelles protégeant l'exercice de leurs fonctions tout en les soumettant au droit commun, notamment en matière pénale, dès lors que son application ne gène pas le fonctionnement normal des institutions. Contrairement à ce qui a pu être observé dans certaines constitutions étrangères, le droit constitutionnel français ne prévoit pas de dispositions permettant d'écourter un mandat politique consécutivement à la survenance d'une sanction pénale. L'idée maîtresse de ces trois réformes constitutionnelles a été de distinguer, autant que faire se pouvait, le judiciaire et le politique de manière à assurer la séparation des pouvoirs et d'éviter le mélange des genres entre ce qui relève de l'action politique et ce qui concerne l'action judiciaire. En cela, les trois réformes constitutionnelles françaises de 1993, 1995 et 2007 participent toutes d'un même mouvement de renforcement de l'État de droit en rapprochant la condition judiciaire du Président, du Ministre ou du parlementaire de celle du simple citoyen. Mais, dans le même temps, les trois révisions constitutionnelles protègent les fonctions politiques des éventuelles prévarications de leurs titulaires. La durée des mandats politiques s'en trouvent ainsi confortée.

1296 - En ce qui concerne la destitution du président de la République, le droit français tourne le dos à un essai d'énumération et de définition des cas pour lesquels cette destitution est possible. L'histoire constitutionnelle française et le droit comparé montrent qu'en effet, cet essai n'est jamais totalement satisfaisant et que les cas pour lesquels une destitution pourrait paraître légitime peuvent varier dans le temps. Ne serait-ce que pour cette raison, toute énumération des cas de destitution à priori et in abstracto semble vouée à l'échec. Par contre, les trois réformes constitutionnelles françaises de 1993, 1995 et 2007 ouvrent un chantier intéressant en ce qui concerne l'affirmation de la volonté de séparer le judiciaire du politique et, dans le même temps, de faire progresser l'État de droit en soumettant, autant qu'il semble être possible, les gouvernants au droit commun tout en garantissant les mandats politiques et leurs durées.

III - La démission.

1297 - Après la démission/dissolution et la destitution, la démission constitue le dernier type d'aléas politiques dont les effets principaux résident dans la réduction de la durée des mandats politiques telle qu'elle est constitutionnellement prévue. Les démissions sont soit individuelles, soit collectives.

A – Les démissions individuelles.

Les démissions individuelles peuvent concerner le ministre ou le Président de la République.

a) La démission du ministre.

1298 - La démission individuelle du ministre est parfois prévue par les dispositions constitutionnelles. Certaines causes, très générales, sont parfois évoquées mais il ne semble pas possible d'établir une typologie des cas de démissions ministérielles. Les raisons personnelles de démission côtoient celles dont on pourrait deviner qu'elles sont plus politiques. Les constitutions biélorusses, finlandaises, serbes et slovaques sont des exemples parmi d'autres[672].

1299 - En ce qui concerne les conséquences, il convient de noter les dispositions particulières de la Constitution du Cap-Vert qui, considérant que la démission est assimilable à un abandon de poste, la sanctionne lourdement.

---

[672] **Constitution de Biélorussie du 24 novembre 1996, article 106 :** « *Le Gouvernement, ou chacun de ses membres, peut présenter sa démission au président de la République s'il considère qu'il est impossible de s'acquitter des charges qui lui sont confiées* ».
Constitution de Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000, article 64 : « *Démission du gouvernement ou d'un ministre*
Le président de la République accorde sur demande sa démission au gouvernement ou à l'un de ses membres. Le président peut également accorder sa démission à un ministre sur l'initiative du premier ministre.
Le président est tenu, même sans que la demande en ait été exprimée, d'accorder sa démission au gouvernement ou à un ministre, si celui-ci ne jouit plus de la confiance du Parlement.
Si un ministre est élu président de la République ou président du Parlement, il est considéré comme démissionnaire de ses fonctions, à compter du jour où il a été élu. »
Constitution de Serbie du 8 novembre 2006, article 133 :« *Un membre du Gouvernement peut présenter sa démission au président du Gouvernement.*
Le président du Gouvernement soumet la démission du membre du Gouvernement au président de l'Assemblée nationale, et l'Assemblée nationale confirme la démission lors de la première séance suivante. »
Constitution de Slovaquie du 3 septembre 1992, article 116 : « *1. Les membres du Gouvernement sont responsables de l'exercice de leurs fonctions devant le Conseil national de la République slovaque.*
2. Un membre du Gouvernement peut présenter sa démission au Président de la République slovaque. […] »

Constitution du Cap Vert en date du 14 février 1981, article 204 :

« *5. Si le premier ministre abandonne l'exercice de ses fonctions avant la nomination et la prise de fonctions du nouveau responsable du Gouvernement, il ne peut être désigné à des fonctions gouvernementales pendant une période de dix ans à compter de la date de l'abandon.* »

b) La démission du président.

1300 - La démission du président de la République est également prévue par certaines constitutions. D'une manière générale, cette possibilité ne donne pas lieu à des développements importants. Il en est ainsi, par exemple, en Biélorussie ou au Cap-Vert[673].

1301 - Il convient de noter le cas particulier de la Constitution de Guinée qui prévoit une sorte de mécanisme parlementaire dans lequel le président assure le rôle habituellement dévolu au premier ministre.

1302 - L'avant dernier et le dernier alinéa de l'article 92 de la Constitution guinéenne prévoient même la possibilité de l'intervention de la Cour constitutionnelle afin de trancher un conflit entre le Président de la République et l'Assemblée nationale si ce conflit intervient avant la troisième année de la législature, période pendant laquelle une dissolution ne peut être prononcée. Ainsi, la démission du Président ou la dissolution de l'Assemblée peut être obtenue à la suite de l'intervention de la Cour constitutionnelle[674].

---

[673] **Constitution de Biélorussie en date du 24 novembre 1996, article 87 :**
« *Le président peut à tout moment présenter sa démission. La démission du président doit être acceptée par la Chambre des représentants.* »
Constitution du Cap Vert du 14 février 1981, article 140 :
« *[Renonciation au mandat.]*
1. Le président de la République peut renoncer à son mandat en adressant un message au pays qui sera prononcé devant l'Assemblée nationale réunie en séance plénière et ultérieurement publié au Journal officiel de la République.
2. La renonciation devient effective à compter de la diffusion de ce message dans le pays. »

[674] **Constitution de Guinée du 7 mai 2010, article 92 :***« En cas de désaccord persistant entre le président de la République et l'Assemblée nationale sur des questions fondamentales, le président de la République peut, après avoir consulté le président de l'Assemblée nationale, prononcer la dissolution de celle-ci.*
La dissolution ne peut être prononcée avant la troisième année de la législature et, au cours d'un même mandat présidentiel, plus d'une fois.
De nouvelles élections ont lieu dans les soixante jours qui suivent la dissolution.
Si celles-ci renvoient à l'Assemblée nationale une majorité de députés favorables à la position adoptée par l'ancienne majorité sur la question qui a provoqué la dissolution, le président de la République doit démissionner.
L'Assemblée nationale se réunit de plein droit dans les dix jours qui suivent son élection.
En cas de désaccord entre le président de la République et l'Assemblée nationale avant la troisième année de législature, la Cour constitutionnelle peut être saisie par le président de la République ou par le président de l'Assemblée nationale ou par un dixième des députés.
La décision de la Cour constitutionnelle s'impose au président de République et à l'Assemblée nationale. »

B – Les démissions collectives : La démission du gouvernement.

1303 **-** En dehors des mécanismes spécifiques au parlementarisme, la loi fondamentale peut prévoir la démission collective du ministère. Les exemples de l'Algérie et du Cap-Vert[675] montrent que la démission du gouvernement peut être prévue concurremment

---

[675] **Constitution de l'Algérie du 28 novembre 1996, article 86 :**« *Le premier ministre peut présenter au président de la République la démission de son Gouvernement.* »
Constitution du Cap vert en date du 14 février 1981, article 214 : « *[Démission du Gouvernement.]*
1. Les actes suivants entraînent la démission du Gouvernement :
a) Le début d'une nouvelle législature et la dissolution de l'Assemblée nationale ;
b) L'acceptation par le président de 1a République de la demande de démission présentée par le premier ministre ; […]
d) L'absence de soumission de son programme à l'approbation de l'Assemblée nationale et l'absence de présentation, en même temps que le programme, d'une question de confiance portant sur la politique générale qu'il envisage de mettre en œuvre ;
e) Le rejet d'une motion de confiance:
f) L'approbation de deux motions de censure dans la même législature.
2. Le président de la République peut décider de la démission du Gouvernement si une motion de censure est approuvée, après consultation des partis représentés à l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. »
Constitution de la République d'Estonie du 28 juin 1992, article 92 : « *Le Gouvernement de la République démissionne :*
1) lors de la réunion d'une nouvelle législature du Riigikogu ;
2) lors de la démission ou du décès du Premier ministre ;
3) lors d'un vote de défiance du Riigikogu vis-à-vis du Gouvernement ou du Premier ministre.
Le Président de la République met fin aux fonctions du Gouvernement de la République lors de l'entrée en fonction du nouveau Gouvernement. »
Constitution de Russie du 12 décembre 1993, article 117 : « *1. Le Gouvernement de la Fédération russe peut présenter sa démission, qui est acceptée ou refusée par le président de la Fédération russe. […].* »
« *[…] 5. Si le Gouvernement de la Fédération russe est démis de ses fonctions ou remet sa démission, il peut demeurer en activité, à la demande du président de la Fédération russe, jusqu'à la formation du nouveau Gouvernement de la Fédération russe.* »
Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001, article 56 :
« *Le Gouvernement est une institution collégiale et solidaire. La démission ou la cessation des fonctions du Premier ministre entraîne la démission de l'ensemble des membres du Gouvernement.* »
Constitution de la Serbie du 8 novembre 2006, article 132 :
« *Le président du Gouvernement peut présenter sa démission à l'Assemblée nationale.*
Le président du Gouvernement présente sa démission au président de l'Assemblée nationale et, en même temps, informe le président de la République et le public.
Lors de la première séance suivante, l'Assemblée nationale confirme la démission du président du Gouvernement.
Le mandat du Gouvernement prend fin le jour de la confirmation de la démission du président du Gouvernement.
Lorsque l'Assemblée nationale confirme la démission du président du Gouvernement, le président de la République est tenu d'engager la procédure pour former un nouveau Gouvernement. Si l'Assemblée nationale ne parvient pas à élire un nouveau Gouvernement dans les trente jours suivant la confirmation de la démission du président du Gouvernement, le président de la République est tenu de dissoudre l'Assemblée nationale et de fixer la date des élections. »
Constitution de l'Ukraine en date du 28 juin 1996, article 115 :
« *Le Conseil des ministres présente sa démission au président nouvellement élu de l'Ukraine.*
Le premier ministre, ainsi que les autres membres du Conseil des ministres peuvent présenter leur démission au président de l'Ukraine.
La démission du premier ministre entraîne la démission du Conseil des ministres tout entier. […]
Le Conseil des ministres dont la démission a été acceptée par le président de l'Ukraine continue à exercer ses pouvoirs sur l'ordre du président de l'Ukraine, jusqu'à ce que le nouveau Conseil des ministres exerce ses fonctions, mais pas plus de soixante jours.
Le premier ministre est tenu de présenter la démission du Conseil des ministres au président de l'Ukraine, suite à la décision du président de l'Ukraine, ou à l'adoption d'une motion de censure par la Rada suprême »

avec celle intégrée au mécanisme spécifiquement parlementaire ou encore faire l'objet de dispositions impliquant une relation entre le premier ministre et le chef de l'État sans l'intercession du parlement.

§§§§§

1304 – *Le binôme démission/dissolution constitutif de l'équation parlementaire, la destitution, notamment celle du président de la République, et la démission plus ou moins forcée forment l'ensemble des aléas politiques pouvant conduire au fait que le mandat politique se trouve écourté par rapport au terme constitutionnellement prévu.*

1305 – *Le premier aléa nous est familier et l'on retient de l'équation parlementaire l'image d'un équilibre politique des institutions dont le principe est historique puisqu'il provient de l'évolution du régime de l'Angleterre depuis le XVIIème siècle. Ce schéma n'a cessé de s'enrichir d'expériences multiples et variées au fil des décennies et dans les différents États européens, monarchiques ou républicains, venant parfaire, au fil du temps, le schéma de principe et adoucir les transitions entre des majorités politiques qui se succèdent.*

1306 – *La destitution ou la démission nous sont plus étrangères parce qu'elles renvoient non pas à une modalité alternative de fonctionnement s'inscrivant dans la logique des institutions, mais à un dysfonctionnement majeur qui oblige à rompre le pacte institutionnel de telle manière qu'il puisse en être bâti un nouveau.*

1307 - *La mise en œuvre de l'équation parlementaire constitue un revirement par rapport à un équilibre politique ancien alors que la destitution et la démission sont des ruptures qui interviennent en marge du fonctionnement institutionnel normal et qui viennent sanctionner une faute exceptionnellement grave, de nature politique, juridique ou morale, du titulaire du mandat concerné. La destitution et la démission constituent les sanctions possibles d'un dysfonctionnement majeur alors que la dissolution/démission du régime parlementaire appelle simplement à un fonctionnement institutionnel différent du fait de la variation des équilibres de factions ou de partis politiques.*

1308 - *Cependant, pour étrangère qu'elle nous paraisse au premier abord, la destitution est couramment prévue, comme on a pu le voir, dans les dispositions constitutionnelles étrangères ou nationales.*

1309 - *En effet, la destitution ne doit pas être traitée avec le dédain que l'on réserverait aux institutions incertaines de quelque république « bananière ». Les nouvelles dispositions constitutionnelles françaises votées en 2007 et entrées en application en 2014 ont pour objectif de prévoir l'éventualité très exceptionnelle de la destitution du Président de la République, dont on connaît l'importance des pouvoirs dans le régime de la Vème République, tout en garantissant la continuité de la fonction présidentielle en recourant à une séparation plus stricte entre le pouvoir politique, d'une part, et la fonction judiciaire, d'autre part.*

1310 - *Finalement, c'est à une véritable amélioration de l'État de droit à laquelle on devrait aboutir pour autant qu'une pratique future des nouvelles dispositions des articles 67 et 68 de la Constitution révèle effectivement la pertinence des nouvelles solutions retenues. Bien que faisant l'objet de révisions différentes, les nouvelles dispositions constitutionnelles concernant les parlementaires, d'une part, et les ministres, d'autre part, participent du même élan de renforcement de l'État de droit rendu possible par la recherche d'une séparation plus affirmée entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire.*

Section II : Les aléas humains.

1311 - Les aléas politiques sont bien évidemment spécifiques à la vie institutionnelle et politique, mais cette dernière doit également prendre en considération des événements qui tiennent à la vie humaine et celle-ci réserve aussi son lot d'aléas.

1312 - Pendant des siècles et même des millénaires, le pouvoir politique n'a cessé de tromper l'idée de l'incontournable finitude de son titulaire. Le concept de *République,* dont l'objectif est de consacrer la séparation de l'État par rapport à la personne qui en incarne les pouvoirs les plus éminents, n'empêche cependant pas qu'il faille faire face à l'éventuelle défaillance de cette personne, sujette, comme tout un chacun, à de possibles faiblesses physiques.

1313 - La désacralisation du pouvoir et le principe de réalité qui s'impose dans une société qui souhaite se montrer cartésienne invitent, et même obligent, à aborder le problème, politique et institutionnel, que constituent la maladie et la disparition subite de celui qui incarne cependant la continuité républicaine. Car, c'est du mandat présidentiel et de son titulaire dont il sera, ici, principalement question.

1314 - Réalisme donc, mais également respect, délicatesse et esprit de continuité sont les maîtres-mots des dispositions constitutionnelles qui ont les aléas humains pour objet.

1315 - Respect et délicatesse, tout d'abord, quand il s'agit de constater la faiblesse du pouvoir, vis-à-vis de la personne, bien sûr, mais il s'agit, là, de rapports humains, mais aussi vis-à-vis de l'institution présidentielle qui est touchée à travers son titulaire. Le constat de la réalisation de l'aléa humain, dans sa dimension, non pas humaine mais spécifiquement institutionnelle et politique, constitue une première étape.

1316 - Esprit de continuité, ensuite, car il s'agit de redonner rapidement vie aux institutions et que puisse s'exprimer, par la voix de son nouveau titulaire, la présidence de la République. Les modalités de sa désignation du nouveau titulaire du mandat présidentiel, dans ces circonstances exceptionnelles, méritent d'être analysées.

1317 - « *Le Roi est mort, Vive le Roi* »…, même sous la République, la formule renferme toujours sa part de vérité.

1318 - La gravité, l'importance et l'ambigüité[676] de la situation ont généralement imposé des dispositions constitutionnelles qui entourent le constat de la réalisation de l'aléa d'un formalisme relativement important. Tel est le cas de la **Constitution algérienne du 28 novembre 1996[677].** Celle-ci prévoit donc une procédure en pas moins de cinq étapes allant du constat de l'empêchement jusqu'à l'élection présidentielle.

---

[676] Qu'est-ce qu'une maladie grave empêchant le président d'assurer l'exercice de son mandat ?

[677] **Article 88 :**

« *Lorsque le président de la République, pour cause de maladie grave et durable, se trouve dans l'impossibilité totale d'exercer ses fonctions, le Conseil constitutionnel, se réunit de plein droit, et après avoir vérifié la réalité de cet empêchement par tous moyens appropriés, propose, à l'unanimité, au Parlement de déclarer l'état d'empêchement.*

Le Parlement siégeant en chambres réunies déclare l'état d'empêchement du président de la République, à la majorité des deux tiers de ses membres et charge de l'intérim du chef de l'État, pour une période maximale de quarante-cinq jours, le président du Conseil de la nation, qui exerce ses prérogatives dans le respect des dispositions de l'article 90 de la Constitution.

En cas de continuation de l'empêchement à l'expiration du délai de quarante-cinq jours, il est procédé à une déclaration de vacance par démission de plein droit, selon la procédure visée aux alinéas ci-dessus et selon les dispositions des alinéas suivants du présent article.

En cas de démission ou de décès du président de la République, le Conseil constitutionnel se réunit de plein droit et constate la vacance définitive de la présidence de la République.

Il communique immédiatement l'acte de déclaration de vacance définitive au Parlement qui se réunit de plein droit.

Le président du Conseil de la nation assume la charge de chef de l'État pour une durée maximale de soixante jours, au cours de laquelle des élections présidentielles sont organisées.

Le chef de l'État, ainsi désigné, ne peut être candidat à la Présidence de la République.

En cas de conjonction de la démission ou du décès du président de la République et de la vacance de la présidence du Conseil de la nation, pour quelque cause que ce soit, le Conseil constitutionnel, se réunit de plein droit et constate à l'unanimité la vacance définitive de la présidence de la République et l'empêchement du président du Conseil de la nation. Dans ce cas, le président du Conseil constitutionnel assume la charge de chef de l'État dans les conditions fixées aux alinéas précédents du présent article et à l'article 90 de la Constitution. Il ne peut être candidat à la présidence de la République. »

1319 - Lors d'une première étape, le Conseil Constitutionnel se réunit de plein droit, vérifie l'état d'empêchement du Président et demande au Parlement de déclarer cet état. Afin de se forger une conviction, le Conseil use « *de tous moyens appropriés*. »

1320 - Dans la deuxième étape de la procédure algérienne, le Parlement déclare l'état d'empêchement et charge le Président de la Chambre haute d'une première période d'intérim dont la durée est de quarante-cinq jours. Pour cette procédure, le Parlement statue en Chambres réunies à la majorité qualifiée des deux tiers.

1321 - La procédure algérienne se développe en une troisième étape si à l'expiration de ce délai de quarante-cinq jours, l'état d'empêchement n'a pas évolué. Il est alors procédé à une déclaration de vacance définitive par le Conseil Constitutionnel.

1322 - Le Conseil Constitutionnel, réuni de plein droit, après avoir procédé au constat de démission ou de décès, communique la déclaration de l'état de vacance définitive au Parlement également réuni de plein droit. C'est la quatrième phase de la procédure algérienne.

1323 - Dans l'ultime phase de la procédure algérienne, le Président de la Chambre haute est nommé chef de l'État pour une deuxième période d'intérim pendant soixante jours au maximum, période pendant laquelle l'élection présidentielle est organisée.

1324 - Cet exemple, choisi pour le formalisme de sa procédure, expose un processus qui est décliné, avec une plus ou moins grande précision, dans la majorité des autres constitutions. Ce processus se compose, en premier lieu, de la reconnaissance de la réalisation de l'aléa humain, de son constat institutionnel et de la mise en œuvre de pouvoirs intérimaires, l'intérim permettant de mettre en œuvre le processus qui aboutira à la désignation d'un nouveau titulaire de la fonction présidentielle.

I - La consistance de l'aléa humain : Empêchement provisoire ou définitif.

1325 - Les cas qui peuvent amener le titulaire de la fonction présidentielle à interrompre sa tâche peuvent être d'une gravité différente. Mais il convient tout d'abord de reconnaître la différence entre un empêchement et la vacance.

1326 - En droit constitutionnel, les notions de *vacance*, d'une part, et d'*empêchement*, d'autre part, entretiennent des rapports d'étroite proximité susceptibles d'induire une certaine confusion éventuellement dommageable à la rigueur de l'analyse.

1327 - Ainsi, afin de ne pas tomber dans l'approximation ou laisser libre cours à la confusion entre les deux notions, il convient de bien définir le domaine de chacune.

1328 - À cet égard, une première recherche lexicographique n'est pas inutile[678]. On pourra, dans un deuxième temps, et en prenant pour terrain d'analyse la Constitution française du 4 octobre 1958, étudier la manière dont *empêchement,* d'une part, et *vacance,* d'autre part, trouvent matière à entretenir une cohabitation dépassant l'univers strictement conceptuel.

1329 - Pour les dictionnaires, l'*empêchement* est une circonstance matérielle ou morale qui vient faire obstacle à l'action d'un individu ou contrecarrer la réalisation de ses projets, ou plus simplement encore, faire obstacle à sa présence. Ce n'est qu'en quatrième analyse que le grand Larousse de la langue française trouve au terme empêchement une acception proprement juridique dans le domaine très particulier du mariage. L'empêchement est alors, en droit civil et canonique, l'absence d'une des conditions mise par la loi au mariage.

1330 - Si l'empêchement peut être personnel ou social, il est toujours, cependant, l'attribut d'un individu. On peut ainsi parler de la maladie, empêchement d'une personne qui ne peut remplir ses obligations ou de l'âge prescrit pour se présenter à une élection qui constitue un empêchement pour celui qui n'aurait pas atteint cet âge ou, au contraire, l'aurait dépassé.

1331 - Pour ce qui concerne la *vacance*, les propositions des dictionnaires sont plus directement administratives et juridiques. La *vacance* est la situation d'une charge, d'un poste ou d'une place momentanément dépourvue de titulaire. La vacance n'est donc pas une circonstance ou un fait, c'est un état. Cet état ne se rapporte pas à un individu mais à une charge ou à une fonction.

1332 - On parlera, à bon escient, de l'empêchement d'un titulaire ou de la vacance d'une charge, de l'empêchement du président et de la vacance de la présidence mais fort improprement de la vacance du président et de l'empêchement de la présidence.

[678] On s'est appuyé sur le grand Larousse de la langue française et sur le Trésor du CNRTL, déjà cités et inscrits dans notre bibliographie. Les deux instruments mènent des analyses totalement convergentes.

1333 - C'est en parfaite harmonie avec ces définitions théoriques liminaires que **l'article 7 de la Constitution française du 4 octobre 1958** est rédigé[679]. Cet article 7 est relatif au mode de désignation du président de la République. Il aborde le problème des cas de *vacance* et d'*empêchement* qui peuvent déclencher la procédure électorale ou qui sont susceptibles de venir en perturber le déroulement.

1334 - Le quatrième alinéa de cet article 7 dispose que lors de la vacance de la Présidence ou en cas d'empêchement, les pouvoirs présidentiels sont exercés par le président du Sénat ou, en seconde intention, par le gouvernement. Les pouvoirs du président intérimaire sont cependant diminués en ce qu'il ne peut être fait application des articles 11 relatif à la procédure référendaire ou 12 concernant le droit de dissolution.

1335 - Le cinquième alinéa concerne la procédure de l'élection du président en cas de vacance de la présidence ou lorsque l'empêchement est devenu définitif. Dans l'histoire de la Vème République, la vacance a été constatée à deux reprises par le Conseil Constitutionnel, une première fois lors de la démission du général DE GAULLE à la suite des résultats du référendum de 1969 sur le statut du Séant et la réforme régionale, et une deuxième fois à la

---

[679] « *Le Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés. Si celle-ci n'est pas obtenue au premier tour du scrutin, il est procédé, le quatorzième jour suivant, à un second tour. Seuls peuvent s'y présenter les deux candidats qui, le cas échéant après retrait de candidats plus favorisés, se trouvent avoir recueilli le plus grand nombre de suffrages au premier tour. […]*
En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par le Gouvernement.
En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.
Si, dans les sept jours précédant la date limite du dépôt des présentations de candidatures, une des personnes ayant, moins de trente jours avant cette date, annoncé publiquement sa décision d'être candidate décède ou se trouve empêchée, le Conseil constitutionnel peut décider de reporter l'élection.
Si, avant le premier tour, un des candidats décède ou se trouve empêché, le Conseil constitutionnel prononce le report de l'élection.
En cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats les plus favorisés au premier tour avant les retraits éventuels, le Conseil constitutionnel déclare qu'il doit être procédé de nouveau à l'ensemble des opérations électorales ; il en est de même en cas de décès ou d'empêchement de l'un des deux candidats restés en présence en vue du second tour.
Dans tous les cas, le Conseil constitutionnel est saisi dans les conditions fixées au deuxième alinéa de l'article 61 ci-dessous ou dans celles déterminées pour la présentation d'un candidat par la loi organique prévue à l'article 6 ci-dessus.
Le Conseil constitutionnel peut proroger les délais prévus aux troisième et cinquième alinéas sans que le scrutin puisse avoir lieu plus de trente-cinq jours après la date de la décision du Conseil constitutionnel. Si l'application des dispositions du présent alinéa a eu pour effet de reporter l'élection à une date postérieure à l'expiration des pouvoirs du Président en exercice, celui-ci demeure en fonctions jusqu'à la proclamation de son successeur.
*Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de **l'article 89** de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur.* »

suite du décès du Président Georges POMPIDOU en 1974. L'empêchement définitif du Président n'a, par contre, jamais été constaté bien que les Présidents POMPIDOU et MITTERRAND, tous deux gravement malades, aient dû aménager leur activité.

1336 - Cet alinéa cinquième ajoute un caractère à la notion d'empêchement en précisant que, pour donner lieu au déclenchement d'une procédure électorale, celui-ci doit être définitif c'est-à-dire sans espoir de retour aux affaires pour le Président en exercice empêché. À rebours, cela signifie que la procédure de remplacement prévue à l'alinéa précédent peut être mise en œuvre dans des circonstances moins graves donnant lieu à une indisponibilité temporaire seulement.

1337 - Les sixième, septième et huitième alinéas abordent ensuite les cas du décès ou de l'empêchement d'un candidat lors de différentes étapes du processus électoral devant aboutir à la désignation du Président de la République. Alors que, dans les deux alinéas précédents, *vacance* et *empêchement* étaient évoqués symétriquement, il n'est plus, ici, question de vacance puisque nous nous situons dans une procédure électorale dans laquelle l'institution présidentielle n'est pas directement en cause. La rédaction montre bien que l'empêchement vise une personne, le candidat concerné, alors que, dans les alinéas quatre et cinq, par pudeur (?), la rédaction était plus elliptique au contraire de la vacance pour laquelle il était expressément affirmé que l'institution présidentielle, et non le président, était concernée.

1338 - Le dernier alinéa dispose enfin que les articles 49, 50, et 89 ne sont pas applicables lors de la *vacance* de la Présidence ou pendant la période s'écoulant entre la déclaration de l'*empêchement définitif* du président et l'élection de son successeur.

1339 – Depuis l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958, l'article 7 a connu cinq rédactions successives dont certaines ont eu pour objet de limiter les pouvoirs du président intérimaire. Ainsi, si l'impossibilité de recourir à l'application des articles 11 et 12 a été édictée, pour le président intérimaire, dès le texte originel, ce n'est que lors de la révision constitutionnelle de 1976 que l'on a posé l'inapplicabilité des articles 49, 50 et 89. Ce faisant, la légitimité de la thèse de l'assimilation[680] entre le président de plein exercice et le président intérimaire va s'amenuisant. Cependant, et curieusement, l'application de l'article 16 n'est pas interdit au président intérimaire de sorte qu'il n'est pas totalement légitime de réduire son rôle à l'expédition des affaires courantes.

[680] **François LUCHAIRE et Gérard CONAC** : *La constitution de la République française. Analyses et commentaires*. Article de **Jean GICQUEL** sur les articles 6 et 7. Editions Economica. 1980.

1340 - Pendant cette même présidence intérimaire, la légitimité politique du gouvernement et du gouvernement se trouve renforcée puisque les mécanismes parlementaires sont bloqués.

Enfin, pour en revenir de manière plus étroite à la notion de durée de mandat, il faut remarquer que le délai d'organisation des élections présidentielles a été resserré, réduisant de ce fait la durée de l'intérim. Ainsi, en cas de vacance ou d'empêchement, le texte adopté en 1958 prévoyait un délai de 50 jours maximum. Ce délai a été ramené à 35 jours minimum lors de la révision constitutionnelle de 1962.

1341 - Bien qu'évoquées et appliquées de manière parallèle ou complémentaire, les deux notions de *vacance* et d'*empêchement* ne doivent pas être confondues. L'assise juridique de la notion de vacance est plus ferme, elle fait référence à une institution alors que l'empêchement n'est que l'attribut d'une personne dont le caractère et l'intensité demande à être précisé à chaque circonstance.

1342 - Certaines constitutions, et c'est le cas de la Constitution française de 1958, prévoient d'ailleurs le constat d'un empêchement temporaire préalablement à un éventuel empêchement définitif. Dans le premier cas, il est procédé à une suspension du mandat du président élu, alors que dans le second cas, il s'agit de prendre des dispositions allant dans le sens d'un règlement définitif d'une situation jugée sans retour.

1343 - Comme en Algérie, la Tunisie reconnaît des vacances provisoires et des vacances définitives. Dans les deux cas, la Cour Constitutionnelle est compétente pour les constater[681].

1344 - Il en est de même au Burkina Faso.

> **Constitution du Burkina en date du 11 juin 1991, article 43 :**
>
> « *Lorsque le président du Faso est empêché de façon temporaire de remplir ses fonctions, ses pouvoirs sont provisoirement exercés par le Premier ministre.*

---

[681] **Constitution de la Tunisie du 26 janvier 2014, article 84 :**
« *En cas de vacance provisoire de la présidence de la République pour des raisons qui rendent la délégation des pouvoirs impossible, la Cour constitutionnelle se réunit immédiatement et constate la vacance provisoire. Le chef du Gouvernement est alors immédiatement investi des fonctions de la présidence de la République, sans que la période de vacance provisoire ne puisse dépasser soixante jours.*
Si la vacance provisoire excède les soixante jours, ou en cas de présentation par le président de la République de sa démission écrite au président de la Cour constitutionnelle, de décès ou d'incapacité permanente, ou pour toute autre cause de vacance définitive, la Cour constitutionnelle se réunit immédiatement et constate la vacance définitive. Elle en informe le président de l'Assemblée des représentants du peuple qui est immédiatement investi des fonctions de président de la République de manière provisoire, pour une période allant de quarante-cinq jours au moins à quatre-vingt-dix jours au plus. »

En cas de vacance de la Présidence du Faso pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement, les fonctions du président du Faso sont exercées par le président du Sénat. »

1345 - Au Burundi[682], l'autorité intérimaire est également différente selon que l'on se trouve dans un moment d'empêchement provisoire ou si, au contraire, l'indisponibilité du président est définitive.

1346 - Certaines constitutions ne prévoient pas de procédures particulières pour les cas de vacance provisoire. Le Mali[683], la Tunisie et le Burkina sont dans cette situation. Dans ces cas, le Premier ministre tunisien, malien ou burkinabé assure les fonctions présidentielles.

II – Le constat institutionnel de l'aléa humain.

1347 - Particulièrement lorsque l'empêchement du président est définitif, la procédure juridique permettant le constat de la situation est importante. C'est elle qui permettra d'établir la vérité institutionnelle et de déclencher la suite de la procédure qui aboutira à la désignation d'un nouveau titulaire du mandat présidentiel. Selon les constitutions, le décisionnaire principal peut être différent mais, dans la plupart des cas, la collaboration de plusieurs autorités est prévue.

A- La compétence principale du juge constitutionnel.

1348 - En République démocratique du Congo, la vacance de la présidence est déclarée par la Cour Constitutionnelle[684]. Selon la Constitution croate[685], c'est également la Cour Constitutionnelle qui statue mais cette fois sur proposition du gouvernement. Au Mali, le Conseil Constitutionnel est compétent pour déclarer la vacance de la présidence. Il est saisi

---

[682] **Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005, article 121 :** « *En cas d'absence ou d'empêchement temporaire du président de la République, le premier vice-président assure la gestion des affaires courantes et à défaut de ce dernier, le deuxième vice-président.*
En cas de vacance pour cause de démission, de décès ou de toute autre cause de cessation définitive de ses fonctions, l'intérim est assuré par le président de l'Assemblée nationale ou, si ce dernier est à son tour empêché d'exercer ses fonctions, par les vice-présidents de la République et le Gouvernement agissant collégialement. »

[683] **Constitution du Mali en date du 25 février 1992, article 36 :** « *Lorsque le président de la République est empêché de façon temporaire de remplir ses fonctions, ses pouvoirs sont provisoirement exercés par le premier ministre.*
En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit ou d'empêchement absolu ou définitif constaté par la Cour constitutionnelle saisie par le président de l'Assemblée nationale et le premier ministre, les fonctions du président de la République sont exercées par le président de l'Assemblée nationale. »

[684] **Constitution de la R.D. du Congo du 18 février 2006, article 76, al. 1er :** « *La vacance de la présidence de la République est déclarée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement.* »

[685] **Constitution de la Croatie du 22 décembre 1990, article 97, al.2 :** « *Dans le cas où le président de la République est empêché d'exercer ses fonctions pour une longue période, par suite de maladie, incapacité, […] le président du Parlement exerce les fonctions de président de la République par intérim, conformément à la décision de la Cour constitutionnelle. La Cour constitutionnelle décide là-dessus sur la proposition du Gouvernement.* »

par un des trois plus hauts personnages de l'État[686]. La loi fondamentale sénégalaise[687] établit la compétence du Conseil Constitutionnel pour constater la vacance de la fonction présidentielle.

1349 - La Constitution du Bénin prévoit la prise d'initiative de l'Assemblée nationale en matière de constatation de la vacance du pouvoir présidentiel mais c'est encore la Cour Constitutionnelle qui constate l'état de vacance[688].

1350 - La Constitution de la Guinée prévoit expressément de faire appel à un collège de médecins spécialistes pour constater l'incapacité physique ou mentale du Président, constat sur la base duquel la Cour Constitutionnelle déclare la vacance de la présidence[689]. La constitution nigérienne[690] fait, comme en Guinée, explicitement appel à une équipe de médecins pour constater l'indisponibilité du Président et la vacance de la fonction.

1351 - À Chypre, la décision de constater l'incapacité présidentielle est prise par la Cour constitutionnelle suprême selon une procédure longue puisqu'alourdie par le problème communautaire spécifique à cet État[691].

---

[686] **Constitution du Mali du 25 février 1992, article 41 :**
« *Le Conseil Constitutionnel, pour constater la vacance ou l'empêchement définitif, est saisi soit par :*
- le président de la République
- le président de l'Assemblée nationale
- le premier ministre. »

[687] **Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001, article 41, alinéa premier :** « *La démission, l'empêchement ou le décès du président de la République sont constatés par le Conseil constitutionnel saisi par le président de la République en cas de démission, par l'autorité appelée à le suppléer en cas d'empêchement ou de décès.* »

[688] **Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, article 50 :** « *En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission ou empêchement définitif, l'Assemblée nationale se réunit pour statuer sur le cas à la majorité absolue de ses membres. Le président de l'Assemblée nationale saisit la Cour constitutionnelle qui constate et déclare la vacance de la présidence de la République.* »

[689] **Constitution de la Guinée du 7 mai 2010, article 40 :** « *Est considéré comme empêchement définitif, l'incapacité physique ou mentale dûment constatée par un collège de médecins spécialistes rendant le président de la République inapte à exercer les charges de sa fonction.* »
Article 41 : « *La vacance de la fonction de président de la République consécutive au décès, à la démission, ou à toute autre cause d'empêchement définitif est déclarée par la Cour constitutionnelle.*
La Cour Constitutionnelle, saisie à cette fin, par le président de l'Assemblée nationale, en cas d'empêchement de celui-ci par l'un des vice-présidents, à défaut par un groupe de députés représentant le quart (1/4) de l'Assemblée nationale, déclare la vacance de pouvoir. »

[690] **Constitution du Niger en date du 25 novembre 2010, article 54 :** « *En cas de maladie grave dûment constatée par un collège de trois médecins désignés par le bureau de l'Assemblée nationale sur proposition de l'Ordre des médecins, la Cour constitutionnelle, saisie par les deux tiers des membres de l'Assemblée nationale, constate l'empêchement absolu du Président de la République et prononce la vacance.* »

[691] **Constitution de la République de Chypre du 16 août 1960, article 44 :** « *1. La charge de président ou de vice-président de la République est vacante en cas de :*
a) décès du titulaire ;
b) démission adressée par écrit à la Chambre des représentants et reçue par son président ou son vice-président respectivement ;
c) condamnation du titulaire pour haute trahison ou pour une autre infraction impliquant infamie ou turpitude morale ;
d) incapacité physique ou mentale du titulaire ou son absence, autrement que temporaire, qui l'empêche de remplir effectivement ses obligations.

1352 - En Côte d'Ivoire[692], la compétence du Conseil Constitutionnel est établie par la constitution pour reconnaître l'état d'empêchement du président de la République. Le Burundi, la Macédoine, la Moldavie, le Niger et le Sénégal[693] sont d'autres exemples.

B - La compétence principale du pouvoir parlementaire.

1353 - En Ukraine, la décision de déclarer l'incapacité du président relève de la compétence de l'assemblée nationale, la Rada Suprême, qui est saisie par la Cour Constitutionnelle. L'avis de médecins est prévu.

---

3. La Cour constitutionnelle suprême décide sur toute question concernant la lettre d) du n° 1 du présent article, à la demande du procureur général ou du procureur général adjoint de la République, après une résolution des représentants appartenant à la même communauté que le président ou le vice-président de la République respectivement, adoptée à la majorité simple.
Cependant, une telle résolution ne peut être prise ni une question en relation avec cela inscrite à l'ordre du jour ou discutée à la Chambre des représentants, si la proposition de résolution n'est pas signée par au moins un cinquième du nombre total des représentants. »

[692] **Constitution de la Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000, article 40 :***« L'empêchement absolu est constaté sans délai par le Conseil constitutionnel saisi à cette fin par une requête du Gouvernement, approuvée à la majorité de ses membres.*
Les dispositions des alinéas premier et 5 de l'article 38 s'appliquent en cas d'intérim. »

[693] **Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005, article 121 :** « *La vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par les vice-présidents de la République et le Gouvernement agissant collégialement.* »
Constitution de Macédoine du 17 novembre 1991, article 82 : « *La constatation des conditions de cessation de la fonction de Président de la République est établie par la Cour constitutionnelle de la République de Macédoine par devoir de service.* »
Constitution de Moldavie du 29 juillet 1994, article 90 : « *La vacance de la fonction*
1. La vacance de la fonction de Président de la République intervient en cas d'expiration du mandat, de démission, de destitution, en cas d'empêchement définitif d'exercer ses attributions ou de décès.
2. La demande de démission du Président de la République est présentée au Parlement qui doit prendre une décision.
En cas de décès, la vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le premier ministre ou un membre du Gouvernement.
En cas de démission, la vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le président de la République démissionnaire. »
3. L'impossibilité d'exercer ses attributions durant plus de 60 jours par le Président de la République de Moldavie est confirmée par la Cour constitutionnelle dans un délai de 30 jours suivant la saisine. »
Constitution du Niger en date du 25 novembre 2010, article 53 : « *Est considéré comme empêchement absolu l'incapacité physique ou mentale du président de la République le rendant inapte à exercer les charges de sa fonction.*
Est passible des mêmes conséquences que l'empêchement absolu, le refus du Président de la République d'obtempérer à un arrêt de la Cour constitutionnelle constatant une violation par celui-ci des dispositions de la présente Constitution.
« *L'empêchement absolu est constaté par la Cour constitutionnelle, saisie par le Parlement, statuant à la majorité de ses membres.* »
Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001, article 41 : « *La démission, l'empêchement ou le décès du président de la République sont constatés par le Conseil constitutionnel saisi par le président de la République en cas de démission, par l'autorité appelée à le suppléer en cas d'empêchement ou de décès.*
Il en est de même de la constatation de la démission, de l'empêchement ou du décès du président du Sénat ou des personnes appelées à le suppléer. »

1354 - En Hongrie, l'Assemblée nationale est également compétente pour décider de l'incapacité définitive du président. Elle se prononce à la majorité qualifiée[694]. Dans la constitution arménienne, l'Assemblée nationale prend la décision sur l'incapacité présidentielle, sur proposition du gouvernement[695]. Dans le cas de la Biélorussie, la décision est prise par les deux Chambres du Parlement réunies séparément et à la majorité des deux tiers des membres de chacune des deux Chambres[696]. En Grèce, on fait également appel à l'élément parlementaire du régime pour qu'il se prononce à la majorité qualifiée sur la nécessité de procéder à une élection présidentielle. Ce recours doit être exécuté même si le parlement a été dissous[697].

1355 - La vacance définitive de la présidence de la République débouche sur une période pendant laquelle, le titulaire de la charge ayant été déclaré inapte, les fonctions de président de la République doivent être prises en charge par une personnalité désignée par la constitution ceci avant que le nouveau président titulaire soit désigné par les urnes. Il s'agit d'une période pendant laquelle les fonctions de président de la République sont confiées à un intérimaire.

---

[694] **Constitution de la Hongrie du 25 avril 2011, article 12 :** *3. Le mandat du président de la République prend fin :*
a) lorsqu'il a achevé son mandat ;
b) par le décès du Président ;
c) par une incapacité qui rend impossible l'accomplissement de ses fonctions pour plus de quatre vingt dix jours
d) s'il ne remplit plus les conditions pour être éligible ;
e) par une déclaration d'incompatibilité de fonctions ;
f) par sa démission ;
g) par sa destitution.
4. L'Assemblée nationale se prononce à la majorité des deux tiers des voix de tous ses membres pour décider de l'incapacité du Président de la République à exercer ses responsabilités pendant plus de quatre-vingt dix jours, sur l'absence des conditions requises pour son élection ou sur une déclaration d'incompatibilité. »

[695] **Constitution arménienne du 5 juillet 1995, article 59 :** « *En cas de maladie grave du président de la République ou d'autres obstacles insurmontables qui rendent durablement impossible l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement et sur avis de la Cour constitutionnelle, par un vote des deux tiers au moins du nombre total des députés, prend une décision sur l'incapacité du président de la République à exercer ses fonctions.* »

[696] **Constitution de Biélorussie du 24 novembre 1996, article 88. al.1 :** « *Le président de la République de Biélorussie peut être relevé de ses fonctions prématurément, s'il est durablement incapable de s'acquitter de ses fonctions en raison de son état de santé. La décision de le relever de ses fonctions est prise par une résolution de la Chambre des représentants adoptée à la majorité des deux tiers des voix au moins du nombre total des membres déterminé par la Constitution, et à la majorité des deux tiers au moins de la composition totale, telle que déterminée par la Constitution, du Conseil de la République, […].* »

[697] **Constitution de la Grèce du 9 juin 1975.**, **article 34 :**
« 2. Si l'empêchement du président de la République d'exercer ses fonctions se prolonge au-delà de trente jours, la Chambre des députés est obligatoirement convoquée, même si elle a été dissoute, afin de décider à la majorité des trois cinquièmes du nombre total de ses membres s'il y a lieu de procéder à l'élection d'un nouveau président. Toutefois, l'élection du nouveau président ne peut en aucun cas être retardée de plus de six mois au total à compter du début de l'intérim pour cause d'empêchement. »

III – L'intérim.

1356 - L'effacement ou la disparition du titulaire du poste, une fois constaté, commence une période temporaire pendant laquelle la fonction présidentielle est, selon les dispositions constitutionnelles, assurée de manière intérimaire. Cette période d'intérim est mécaniquement liée au constat de la réalisation de l'aléa humain. Elle s'impose par le caractère incontournable des faits qui la motive. Le principe démocratique s'estompe un temps.

1357 - Dans une organisation de principe dans laquelle toute charge publique est confiée, selon les canons élémentaires de la démocratie contemporaine, à une personnalité élue[698], l'intérim est un moment de la vie publique aussi délicat à organiser dans l'ordre pratique que difficile à assumer en termes de principes juridiques et philosophiques.

1358 - Mais **l'intérim présidentiel reste un mandat politique**[699]. Certes ce mandat, Ô combien particulier, ne résulte pas d'une élection et ne jouit pas de la même légitimité politique que les mandats de droit commun, surtout lorsque ces derniers ont été confiés par le peuple par la voie la plus immédiate du suffrage universel direct. Mais son existence découle directement des prescriptions constitutionnelles qui, dans les régimes démocratiques, ont été approuvées plus ou moins directement par le peuple. Le peuple a, lors de l'adoption de la Constitution, approuvé le mode de désignation de l'intérimaire comme il a accepté l'ensemble des mécanismes que la Constitution renferme en son sein. On ne peut donc pas raisonnablement soutenir que la légitimité de l'intérimaire est inexistante ou même insignifiante. Elle est simplement étroite mais suffisante au regard des fonctions spécifiquement dévolues au président de la République ainsi désigné.

1359 - Nier la qualité de mandat politique à la présidence intérimaire, c'est affaiblir encore la situation du régime politique à un moment où, par la disparition de son personnage le plus éminent, il est déjà confronté à une situation de faiblesse. Il faut, au contraire, faire crédit au président ainsi désigné de l'autorité politique et juridique nécessaire et suffisante pour que la période, courte, pendant laquelle il aura à exercer le pouvoir soit la plus efficace possible au regard des intérêts de la société politique concernée.

---

[698] **Bernard MANIN** explique que la démocratie n'a pas toujours été élective et que pendant longtemps, bien après les premières expériences démocratiques antiques, le tirage au sort a été un mode de désignation parfaitement légitime. Rapportée à ces expériences, le fait que l'intérimaire ne soit pas élu est moins choquant. Lire *Principes du gouvernement représentatif.* Flammarion Champs Essais 2012.

[699] Nous soulignons.

1360 - La constitution prévoit, pour ce mandat politique particulier, la désignation de son titulaire, la durée du mandat, particulièrement courte, ainsi que la consistance des pouvoirs, souvent diminuée par rapport au mandat de plein exercice.

A – La ou les personnalités ou institutions chargées de l'intérim.

1361 - Les solutions apportées au problème du choix de la personne chargée de l'intérim présidentiel sont, en termes de droit comparé, variées. En effet, si les convictions démocratiques incitent à nommer le président de la Chambre basse du Parlement en qualité de président de la République intérimaire parce qu'il préside l'institution qui jouit de l'aura démocratique la plus importante, élue au suffrage universel direct, dépositaire de la souveraineté nationale, d'autres considérations peuvent entrer en considération et les solutions effectivement apportées sont finalement variées. On pourra faire remarquer notamment que le président de la Chambre basse est susceptible d'être touché par la dissolution et que donc, en cette occurrence, l'intérim présidentiel ne pourrait être exercé sauf à prévoir une solution autre.

a) - Le président de la Chambre basse, président par intérim.

1362 - En Croatie, le Président du Parlement, monocaméral, assure les fonctions de Président de la République par intérim. La Constitution fixe également le délai pendant lequel l'élection présidentielle doit être organisée.

Constitution de Croatie du 22 décembre 1990, article 97, 3ème alinéa :

« *En cas de décès du président de la République, de démission adressée au président de la Cour constitutionnelle de la République de Croatie et rendue publique par le président du Parlement croate, ou si la Cour constitutionnelle trouve quelques motifs pour mettre fin à son mandat, le président du Parlement croate assume la fonction de président de la République par intérim en vertu de la Constitution.* »

1363 - La République du Cap Vert choisit également le président de l'Assemblée nationale pour assurer l'intérim du président de la République.

Constitution du Cap Vert en date du 14 février 1981, article 143 :

« *[Remplacement par intérim.]*

1. En cas d'empêchement temporaire, d'absence à l'étranger ou de vacance du poste présidentiel, et ce jusqu'à la prise de fonctions du nouveau président élu, le président de la République est remplacé par le président de l'Assemblée nationale, ou, si celui-ci en est empêché, par le premier vice-président.

2. Le président de l'Assemblée nationale ou le premier vice-président est automatiquement suspendu de son mandat de député pendant la durée de l'exercice par intérim des fonctions de président de la République. »

1364 - En République chypriote, le Président ou le vice-président de la République est remplacé par le président ou le vice-président de la Chambre des représentants, ceci en fonction de l'attribution des postes et au regard de la spécificité communautaire de l'État. Le même article traite également du délai d'organisation des élections[700].

1365 - Dans la constitution de l'Estonie comme dans de nombreuses autres lois fondamentales, les tâches d'intérim sont confiées au président de la Chambre basse du Parlement ou au président du parlement lorsque celui-ci est monocaméral[701].

---

[700] **Constitution de la République de Chypre du 16 août 1960, article 44 :** « *2. En cas de vacance de la charge de président ou de vice-président de la République, le président ou le vice-président de la chambre des représentants respectivement, agissent, durant la vacance, comme président ou vice-président de la République, respectivement.*
4. En cas de vacance de la charge de président ou de vice-président de la République, il y sera pourvu par une élection partielle tenue dans un laps de temps de 45 jours à partir de la déclaration de la vacance. »

[701] **Constitution de la Lettonie du 15 février 1922, article 52 :** « *Si le président de la République donne sa démission, s'il meurt ou s'il est destitué de sa charge avant le terme fixé pour l'expiration de celle-ci, le président de la Saeima assume les fonctions de président de la République, jusqu'à ce que la Saeima ait élu le nouveau président de la République. De même, le président de la Saeima assume les fonctions de président de la République si celui-ci se trouve en dehors du pays, ou si pour une autre raison il est incapable de remplir les devoirs de sa charge.* »

Constitution de Lituanie du 25 octobre 1992, article 89 : « *En cas de décès ou de démission du Président de la République, de destitution conformément à la procédure d'accusation, ou lorsque le Seimas décide que l'état de santé du Président de la République ne lui permet pas d'exercer ses fonctions, celles-ci sont temporairement exercées par le président du Seimas. Dans ce cas, le président du Seimas n'exerce plus ses compétences au sein du Seimas, et ses fonctions, selon les instructions du Seimas, sont assurées temporairement par le vice-président.* »

Constitution de Macédoine du 17 novembre 1991, article 82 :
« *En cas de mort, de démission, d'empêchement définitif d'exercer la fonction ou de cessation du mandat par la force de la Constitution, la fonction de Président de la République est exercée par le Président de l'Assemblée jusqu'à l'élection du nouveau Président de la République.*
En cas d'empêchement d'exercer sa fonction, le Président de la République est remplacé par le Président de l'Assemblée.
Lorsque le Président de l'Assemblée exerce la fonction de Président de la République, il participe au travail de l'Assemblée sans droit de décision. »

Constitution du Portugal en date du 2 avril 1976, article 132 :
« *Intérim*
1. En cas d'empêchement temporaire du président de la République, ainsi que durant la vacance de la charge et jusqu'à l'investiture du nouveau président élu, les fonctions présidentielles seront assurées par le président de l'Assemblée de la République ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par la personne le suppléant. »

Constitution de Slovénie du 23 décembre 1991, article 106 :
« *Remplacement du Président de la République.*
Dans le cas d'un empêchement durable, de décès, de démission ou autre interruption de la fonction de Président, jusqu'à l'élection d'un nouveau Président, la fonction de Président de la République est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale.

Constitution de la Turquie en date du 7 novembre 1982, article 106
« *F. Suppléance du Président de la République* »
« *Le président de la Grande Assemblée nationale de Turquie remplace le Président de la République dans les cas où celui-ci est temporairement dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions, notamment par suite de maladie ou de séjour à l'étranger, jusqu'à ce qu'il les reprenne, et il assure l'intérim de la présidence de la République*

Constitution de l'Estonie du 28 juin 1992.

Article 83 :

« *Si le Président de la République, selon une résolution du Riigikogu, est dans l'incapacité permanente d'exercer ses fonctions, ou s'il ne peut les exercer temporairement dans les cas fixés par la loi, ou si son mandat a pris fin avant terme, l'exercice de ses obligations est temporairement confié au président du Riigikogu .* »

1366 - Dans certaines constitutions, le président de la Chambre basse nommé président par intérim peut être suppléé par le Premier Ministre. Tel est le cas en Géorgie ou en Moldavie[702].

1367 - Dans le cas de la constitution grecque, le président de la chambre des députés, président de la République par intérim peut être remplacé, dans cette dernière fonction, par le gouvernement dans son ensemble.

Constitution de la Grèce du 9 juin 1975.

Article 34 :

« *1. En cas d'absence à l'étranger pour plus de dix jours, de décès, de démission, de déchéance ou d'un empêchement quelconque du président de la République d'exercer ses fonctions, celui-ci est remplacé provisoirement par le président de la Chambre des députés, et s'il n'y a pas de Chambre, par le président de la dernière Chambre ; si ce dernier refuse ou n'existe plus, l'intérim est assuré par le Gouvernement collectivement.* »

1368 - Dans la constitution polonaise, le président de la Diète, Chambre basse, est suppléé par le président de la Chambre haute, le Sénat[703].

---

dans les cas où celle-ci se trouve vacante, par suite de décès, de démission ou de toute autre cause, jusqu'à ce qu'un nouveau président soit élu. Il exerce en ces cas les pouvoirs attribués au Président de la République. »

[702] **Constitution de Géorgie du 24 août 1995, article 76 :**

« *1. En cas d'empêchement du président ou d'impossibilité d'exercer son mandat jusqu'à son terme, ses pouvoirs sont exercés par le président du Parlement. Si le président du Parlement est incapable d'exercer les fonctions de président, ainsi que si le Parlement est dissous le Premier ministre exerce la responsabilité de président. Pendant la période où les fonctions du président sont exercées par le président du Parlement, celui-ci est remplacé par un de ses vice-présidents. Pendant la période où les fonctions de président sont exercées par le Premier ministre, celui-ci est remplacé dans ses fonctions par un vice Premier ministre.* »

Constitution de Moldavie du 29 juillet 1994, article 91 :

« *L'intérim de la fonction*

Si la fonction de Président devient vacante, si le Président est destitué, ou s'il est en état d'empêchement temporaire d'exercer ses attributions, l'intérim est assuré, dans l'ordre, par le Président du Parlement ou par le Premier ministre. »

[703] **Constitution de la Pologne en date du 2 avril 1997, article 131 :**

« *2. Le président de la Diète exerce les fonctions de président de la République à titre provisoire, jusqu'à l'élection du nouveau président de la République, en cas de :*

1) décès du président de la République,

b) - Le président de la Chambre haute, président par intérim.

1369 - En Italie, en Roumanie et en France, les fonctions de président de la République par intérim sont confiées au président de la Chambre haute. En Roumanie, le président du Sénat est suppléé, si besoin est, par le président de la Chambre des députés. En France, le président du Sénat est, le cas échéant, remplacé par le gouvernement[704].

1370 - Par deux fois depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958, le président du Sénat a exercé ses fonctions intérimaires de président de la République ; une première fois en 1969 lors de la démission du Général DE GAULLE à la suite du résultat du référendum sur l'aménagement institutionnel et la régionalisation, et une seconde fois consécutivement au décès du président POMPIDOU, en avril 1974.

c) - Le Premier Ministre, président par intérim.

1371 - La constitution biélorusse du 24 novembre 1996 prévoit, dans son article 89, que l'intérim de la présidence de la République est assuré par le Premier Ministre jusqu'à ce que le président élu ait prêté serment.

1372 - La Finlande et la Russie[705] ont également chacune prévu, dans leur constitution respective, la suppléance du président de la République par le premier ministre.

---

2) renonciation à l'exercice des fonctions par le président de la République,
3) déclaration de nullité de l'élection du président de la République ou autres empêchements à l'entrée en fonction du président,
4) résolution de l'Assemblée nationale reconnaissant l'incapacité permanente du président de la République d'exercer ses fonctions en raison de son état de santé, adoptée à la majorité des deux tiers des voix au moins du nombre constitutionnel des membres de l'Assemblée nationale,
5) destitution du président de la République par décision du Tribunal d'État.
3. Si le président de la Diète est empêché d'exercer les fonctions de président de la République, il est suppléé par le président du Sénat. »

[704] **Constitution de l'Italie du 22 décembre 1947, article 86 :** « *Les fonctions du président de la République, dans tous les cas où il ne pourrait pas les remplir, sont exercées par le président du Sénat.*
Constitution de Roumanie du 8 décembre 1991, article 97 : « *L'intérim de la fonction.*
(1) Si la fonction de président devient vacante, si le président est suspendu de sa fonction ou s'il est en état d'empêchement temporaire d'exercer ses attributions, l'intérim est assuré, dans l'ordre, par le président du Sénat ou par le président de la Chambre des députés. »
Constitution française du 4 octobre 1958, article 7, alinéas 4 et 5 : *« En cas de vacance de la présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.*
En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement. »

[705] **Constitution de Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000, article 59 :** « *En cas d'empêchement du Président de la République, ses fonctions sont exercées par le premier ministre et, si celui-ci se trouve également empêché, par le ministre désigné pour être le suppléant du premier ministre.* »
Constitution de Russie 12 décembre 1993, article 92 : « *3. Dans tous les cas ou le président de la Fédération russe n'est pas en état d'exercer ses obligations, celles-ci sont assumées à titre provisoire par le président du Gouvernement de la Fédération russe.* »

d) - Les collectifs assurant la présidence par intérim.

1373 - La Constitution autrichienne prévoit un système différencié en fonction de la durée de l'intérim à exercer. Lorsque l'empêchement est de courte durée, le chancelier fédéral supplée. Si la vacance est supérieure à 20 jours, les fonctions présidentielles sont assurées par les présidents du Conseil national, la Chambre basse du parlement autrichien.

Constitution de l'Autriche du 1er octobre 1920.

Article 64 :

« *(1) En cas d'empêchement du président fédéral, ses fonctions seront d'abord assumées par le chancelier fédéral. Si l'empêchement dure plus de 20 jours ou si le président fédéral est empêché de poursuivre l'exercice de ses fonctions en vertu des dispositions de l'article 60, les fonctions du président fédéral sont exercées par un corps collégial formé du président, du deuxième président et du troisième président du Conseil national. Il en est de même lorsque le poste du président fédéral est vacant en permanence.* »

1374 - La République d'Haïti prévoit, dans ses dispositions constitutionnelles, un système original dans lequel le conseil des ministres assure, collectivement, l'empêchement temporaire du président alors que la vacance définitive est prise en charge par le président de la Cour de Cassation de la République.

Constitution d'Haïti du 29 mars 1987, article 148 : « *Si le Président se trouve dans l'impossibilité temporaire d'exercer ses fonctions, le Conseil des Ministres sous la présidence du Premier Ministre, exerce le pouvoir exécutif tant que dure l'empêchement.* »

Article 149 : « *En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, le Président de la Cour de Cassation de la République ou, à son défaut, le Vice-président de cette Cour ou à défaut de celui-ci, le juge le plus ancien et ainsi de suite par ordre d'ancienneté, est investi provisoirement de la fonction de Président de la République par l'Assemblée Nationale dûment convoquée par le Premier Ministre.* »

1375 - La solution apportée à la vacance du pouvoir dans la Constitution irlandaise est également collective. Est mise en place une commission composée du président de la cour suprême et des présidents des deux Chambres du parlement[706].

1376 - L'organisation présentée par la Constitution islandaise est comparable puisqu'il s'agit également d'un trio composé, cette fois, du président du parlement monocaméral, du premier ministre et du président de la cour suprême[707].

e) - La dispersion des pouvoirs présidentiels en cas d'intérim.

1377 - La constitution de la République tchèque offre une organisation du pouvoir présidentiel en cas de vacance entièrement originale puisque les pouvoirs présidentiels font l'objet d'une distribution entre le président du gouvernement, le président de la Chambre des députés et le président du Sénat sans que la solidarité d'action entre ces trois pouvoirs soit organisée d'une manière institutionnelle. Au surplus, cette distribution des pouvoirs ne concerne pas la totalité des fonctions présidentielles et donc, certaines prérogatives présidentielles ne sont pas assurées pendant les périodes d'intérim[708].

---

[706] **Constitution de la République d'Irlande du 1er juillet 1937, article 14 :** « *1. Dans l'éventualité de l'absence du président, ou de son incapacité temporaire ou de son incapacité permanente établie comme prévu par la paragraphe 3 de l'article 12 de la présente Constitution, ou dans l'éventualité de son décès, de sa démission, de sa destitution, ou de sa défaillance dans l'exercice et l'accomplissement des pouvoirs et des fonctions de sa charge ou de l'un d'entre eux, ou à tout moment où le mandat du président est vacant, les pouvoirs et fonctions conférés au président par cette Constitution sont exercés et accomplis par une Commission instituée comme prévu au paragraphe 2 de cet article.* [2e amendement, 1941]
2. 1° La Commission est composée des personnes suivantes, à savoir, le président de la Cour suprême, le président du Dail et le président du Sénat.
2° Le président de la Haute Cour prend comme membre de la Commission la place du président de la Cour suprême en toute occasion où la fonction de président de la Cour suprême est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.
3° Le vice-président du Dail prend comme membre de la Commission la place du président du Dail en toute occasion où la fonction de président du Dail est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.
4° Le vice-président du Sénat prend comme membre de la Commission la place du président du Sénat en toute occasion où la fonction de président du Sénat est vacante ou si celui-ci est dans l'incapacité d'agir.
3. La Commission peut agir par deux quelconques de ses membres et elle peut agir nonobstant une vacance dans ses rangs. »

[707] **Constitution de l'Islande du 23 mai 1944, article 8 :** « *Si la présidence de la République devient vacante, ou si le président est temporairement dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions en raison d'un séjour à l'étranger, de maladie ou pour toute autre raison, le premier ministre, le président de l'Althing et le président de la Cour suprême exercent la fonction présidentielle. Le président de l'Althing préside leurs réunions. En cas de divergence d'opinions, la majorité l'emporte.* »

[708] **Constitution de la République tchèque, article 66 :** « *Si la fonction de président de la République devient vacante et si un nouveau président de la République n'est pas encore élu ou n'a pas encore prêté serment, ou si le président de la République ne peut exercer ses fonctions pour des raisons graves et si la Chambre des députés et le Sénat le décident, le président du gouvernement exerce les fonctions prévues par l'article 63, alinéa premier, lettres a) à e) et h) à k) et par l'article 63, alinéa 2. Pendant la période où le président du gouvernement exerce les fonctions précitées du président de la République, le président de la Chambre des députés exerce les fonctions de président de la République prévues par l'article 62, lettres a) à e) et k) et, en outre, l'article 63 alinéa premier lettre f, s'il s'agit de la proclamation d'élections au Sénat ; si la fonction de président de la République devient vacante pendant la période où la Chambre des députés est dissoute, l'exercice de ces fonctions appartient au président du Sénat, auquel revient également, au moment où le chef du*

1378 - Ainsi, les tâches intérimaires assurées par le président du gouvernement concernent principalement les relations extérieures et certaines affaires juridictionnelles alors que le président de la Chambre des députés est plus particulièrement chargé du fonctionnement parlementaire des institutions. Le président du Sénat, quant à lui, fixe, si nécessaire, la date des élections à la Chambre des députés. Les tâches présidentielles qui ne sont pas distribuées, pour être importantes, ne sont pas cependant urgentes. Elles restent sans affectataire pendant les périodes d'intérim de la fonction présidentielle.

1379 - Dans le dispositif intérimaire, la durée de cet intérim est au moins aussi importante que la désignation de son titulaire.

B – La durée de l'intérim.

1380 - En Serbie, l'intérim est assuré par le président de l'Assemblée nationale pour un mandat de trois mois au maximum.

Constitution de la Serbie du 8 novembre 2006, article 120 :

« *Lorsque le président de la République est empêché d'exercer ses fonctions ou que son mandat prend fin avant la fin de la période pour laquelle il avait été élu, il est remplacé par le président de l'Assemblée nationale.*

Le président de l'Assemblée nationale remplace le président de la République pour trois mois au maximum ».

1381 - En Côte d'Ivoire[709], l'intérim est assuré par le président de l'Assemblée nationale pour une période de quatre-vingt-dix jours au maximum. Il en est de même pour ce qui est édicté par la constitution guinéenne.[710]

1382 - En fait, tout est fait pour circonscrire la durée du mandat du président intérimaire à la plus courte période possible. Si les dispositions constitutionnelles prévoient une durée maximale des pouvoirs intérimaires, il convient de prendre en compte le fait que la durée effective de ceux-ci est principalement dictée par l'organisation du scrutin présidentiel.

---

gouvernement exerce les fonctions délimitées de président de la République, l'exercice de la fonction de président de la République en vertu de l'article 63 alinéa premier, lettre f, s'il s'agit de la proclamation d'élections à la Chambre des députés. »

[709] **Constitution de Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000, article 40 :**
« En cas de vacance de la présidence de la République par décès, démission, empêchement absolu, l'intérim du président de la République est assuré par le président de l'Assemblée nationale pour une période de quarante cinq jours à quatre vingt dix jours au cours de laquelle il fait procéder à l'élection du nouveau président de la République ».

[710] **Constitution de la Guinée du 7 mai 2000, article 42 :**
« La durée maximum de l'intérim est de quatre vingt dix jours. »

Le président élu pourra prendre ses fonctions dès la proclamation des résultats, en fonction des procédures d'installation que chaque constitution peut prévoir dans cette situation.

Dans cette perspective, les pouvoirs du président intérimaire sont réduits.

C – Les pouvoirs du président intérimaire.

1383 - Les pouvoirs du président intérimaire diffèrent sensiblement de ceux du président de plein exercice. Ils sont principalement orientés par l'obligation, qui s'impose à l'ensemble des partenaires institutionnels, de retourner, dans les délais les plus courts, vers un fonctionnement normal des institutions républicaines. Dans cette logique, le premier pouvoir du président intérimaire est un pouvoir dont l'exercice est obligatoire et qui est encadré de manière stricte par la constitution. Il s'agit d'abord et avant tout pour le président intérimaire d'organiser l'élection présidentielle qui permettra de pourvoir à la désignation du nouveau chef de l'État de plein exercice.

1384 - Indépendamment de cette obligation, le rôle du président intérimaire est de maintenir les autres institutions dans l'état dans lequel il les a trouvées à son arrivée en fonction. Le rôle du président intérimaire est avant tout conservatoire. Dans cette logique, les pouvoirs les plus importants de l'institution présidentielle sont gelés jusqu'à l'élection du président de plein exercice.

a) – Un pouvoir contraint : l'organisation de l'élection présidentielle.

1385 - En République démocratique du Congo, le Président par intérim est prioritairement chargé de l'organisation de l'élection présidentielle avec l'aide de la commission électorale nationale indépendante.

> **Constitution de la R.D. du Congo du 18 février 2006.**
>
> **Article 76, al. 2 et 3 :**
>
> « *Le président de la République par intérim veille à l'organisation de l'élection du nouveau président de la République dans les conditions et les délais prévus par la Constitution.*
>
> *En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par la Cour constitutionnelle, l'élection du nouveau président de la République a lieu, sur convocation de la Commission électorale nationale indépendante, soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus, après l'ouverture de la vacance ou de la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.* »

1386 - Les formulations des constitutions croate et sénégalaise se veulent plus directive encore.

Constitution de Croatie du 22 décembre 1990 : Article 97, 5ème alinéa :

« *L'élection d'un nouveau président de la République doit avoir lieu dans les soixante jours suivant la date à laquelle le président de la République par intérim a assumé la fonction selon l'alinéa 3 du présent article.* »

Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 : Article 39 :

« *En cas de démission, d'empêchement ou de décès, le président de la République est suppléé par le président du Sénat. Celui-ci organise les élections dans les délais prévus à l'article 31.* »

1387 - D'une manière générale, les délais d'organisation de l'élection présidentielle sont courts. Ces délais sont cependant variables, selon les constitutions, au regard du mode d'élection du président de la République. Les délais posés par la constitution sont plus resserrés quand l'élection du président a lieu au scrutin indirect, et plus longs lorsque l'élection s'effectue au suffrage universel direct. Ainsi, les délais sont très courts en Estonie, en Italie, en Lituanie ou en Slovénie[711] par exemple.

1388 - À l'inverse, dans les pays où l'élection présidentielle a lieu au suffrage universel direct, les délais d'organisation de ces élections sont généralement plus longs. Tel est le cas dans les exemples de la Serbie ou du Bénin et de nombreuses autres constitutions[712].

---

[711] **Constitution de l'Estonie du 28 juin 1992, article 83 :**
« *Si le Président de la République est dans l'incapacité de remplir ses fonctions plus de trois mois consécutifs ou si son mandat a pris fin avant terme, le Riigikogu élit dans un délai de quatorze jours un nouveau Président de la République, conformément à l'article 79 de la Constitution.* »
Constitution de l'Italie du 22 décembre 1947, article 86 :
« *En cas d'empêchement définitif ou de décès ou de démission du président de la République, le président de la Chambre des députés fixe l'élection du nouveau président de la République dans un délai de quinze jours, sous réserve d'un délai plus long prévu si les chambres sont dissoutes ou s'il reste moins de trois mois avant la fin de la législature* »
Constitution de Lituanie du 25 octobre 1992, article 89 :
« *Dans les cas énumérés ci-dessus, le Seimas doit, dans un délai de dix jours, annoncer l'élection du Président de la République, qui doit être organisée dans un délai de deux mois. Si le Seimas ne peut se réunir et décider l'élection du Président de la République, elle est décidée par le Gouvernement.*
Si le Président de la République se trouve temporairement à l'étranger, ou s'il est malade et ne peut de ce fait exercer provisoirement ses fonctions, le président du Seimas le supplée. »
Constitution de Slovénie du 23 décembre 1991, article 106 :
« *Dans ce cas* [lorsque les fonctions présidentielles sont assurées par le président de l'Assemblée nationale], *la date de l'élection d'un nouveau Président de la République doit être fixée au plus tard dans les quinze jours qui suivent l'interruption de la fonction du Président précédent.*
En outre, le président de l'Assemblée nationale exerce provisoirement la fonction de Président de la République durant l'empêchement du Président de la République. »

[712] **Constitution de la Serbie du 8 novembre 2006, article 120 :**
« *Le président de l'Assemblée nationale est tenu de fixer l'élection du président de la République de telle sorte qu'elle ait lieu au plus tard trois mois après le début de l'événement qui entraîne la fin du mandat pour lequel il avait été élu.* »

Cependant, la logique inverse peut également avoir droit de cité. Ainsi a-t-on pu constater que, en France, les délais d'organisation de l'élection présidentielle avaient été resserrés en 1962 lors de la révision constitutionnelle ayant adopté l'élection du président de la République au suffrage universel direct.

1389 - L'Autriche, la Finlande et la Moldavie constituent, des cas particuliers en ce qui concerne le problème du délai accordé pour l'organisation de l'élection présidentielle. En Autriche, l'initiative de l'organisation des élections lors des périodes de présidence intérimaire relève de la compétence du gouvernement fédéral. Les obligations strictes pèsent d'abord sur le gouvernement. Ce n'est que dans une deuxième étape que, les élections ayant eu lieu, la présidence collégiale intérimaire est sollicitée pour organiser la prestation de serment du nouveau président titulaire[713]. En Finlande, la Constitution ne fixe pas de délai

---

Constitution du Bénin du 11 décembre 1990, article 50, 3ième alinéa :
« *L'élection du nouveau président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus après la déclaration du caractère définitif de la vacance.* »
Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991, article 43 :
« *L'élection du nouveau président a lieu soixante jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après constatation officielle de la vacance ou du caractère définitif de l'empêchement.* »
Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005, article 121 :
« *Le scrutin pour l'élection du nouveau président de la République a lieu, sauf cas de force majeure constaté par la Cour constitutionnelle, dans un délai qui ne doit pas être inférieur à un mois et supérieur à trois mois depuis la constatation de la vacance* »
Constitution de la Guinée du 7 mai 2000, article 42 :
« *Le scrutin pour l'élection du président de la République a lieu, sauf cas de force majeure constaté par la Cour constitutionnelle, trente cinq jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance.* »
Constitution d'Haïti du 29 mars 1987, article 149 :
« *Le scrutin pour l'élection du nouveau Président pour un nouveau mandat de cinq (5) ans a lieu quarante-cinq (45) jours au moins et quatre-vingt-dix (90) jours au plus après l'ouverture de la vacance, conformément à la Constitution et à la Loi Électorale.* »
Constitution de la République d'Irlande du 1er juillet 1937, article 12 :
« *3° L'élection présidentielle a lieu ni plus tard ni plus tôt que le soixantième jour avant la fin du mandat de chaque président, mais dans l'éventualité d'une destitution du président, de son décès, de sa démission ou d'une incapacité permanente établie comme ci-dessus (avant ou après son entrée en fonction), une élection présidentielle doit avoir lieu dans les soixante jours à la suite de cette éventualité.* »
Constitution du Niger du 25 novembre 2010, article 53 :
« *Il est procédé à une nouvelle élection présidentielle quarante-cinq jours au moins et quatre-vingt-dix jours au plus après l'ouverture de la vacance.* »
Constitution de Russie 12 décembre 1993, article 92 :
« *2. Le président de la Fédération russe cesse d'exercer ses pouvoirs avant terme en cas de démission, d'incapacité durable du fait de son état de santé à exercer les pouvoirs qui lui sont conférés, ou en cas de destitution. Dans ce cas, l'élection du président de la Fédération russe doit avoir lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent la fin anticipée de son mandat.* »
Constitution du Mali du 25 février 1992, article 36 :
« *L'élection du nouveau président a lieu vingt et un jours au moins et quarante jours au plus après constatation officielle de la vacance ou du caractère définitif de l'empêchement.* »
[713] **Constitution de l'Autriche du 1er octobre 1920, article 64 :***(4) Dans le cas d'une vacance permanente du poste de président fédéral, le gouvernement fédéral doit sans délai ordonner[713] l'élection du nouveau président fédéral ; après l'élection, le corps collégial doit sans délai[713] convoquer l'Assemblée fédérale pour la prestation de serment du nouveau président fédéral.* »

impératif, se contentant de poser que les élections doivent avoir lieu dès que possible. Le Premier Ministre remplace le président empêché[714].

1390 - La Moldavie dont la constitution prévoit l'élection du président de la République au suffrage indirect donne cependant un délai relativement long pour organiser cette élection. Cette curiosité vient du fait que les dispositions constitutionnelles relatives aux modalités d'élection du président de la République ont fait l'objet d'une révision constitutionnelle, en 2000. Par une loi constitutionnelle du 5 juillet 2000, la Moldavie a changé son mode d'élection du président de la République passant du suffrage universel direct au suffrage indirect. Bien qu'également modifié, le délai d'organisation de l'élection reste cependant très large pour un scrutin indirect.

Constitution de Moldavie du 29 juillet 1994, article 90 :

« *4. Dans un délai de deux mois à compter de la date où la vacance de la fonction de Président de la République est intervenue, on organisera, dans les conditions prévues par la loi, des élections pour désigner un nouveau Président.* »

1391 - L'organisation de l'élection présidentielle mise à part, les pouvoirs du président intérimaires sont réduits par rapport à ceux reconnus, dans la même constitution, au président titulaire.

b) – Des pouvoirs diminués.

1392 - Pressé pour l'organisation de l'élection présidentielle, le président intérimaire ne jouit que de pouvoirs diminués en ce qui concerne le fonctionnement institutionnel général. Le président intérimaire est souvent voué à l'expédition des affaires courantes. C'est en substance ce qu'affirme la constitution malienne. Les pouvoirs les plus importants du président de plein exercice sont refusés au président intérimaire.

Constitution du Mali du 25 févier 1992, article 40:

« *En cas de vacance ou d'empêchement déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le président du Sénat assure l'intérim du président de la République pour* *<u>l'expédition des affaires courantes</u>*[715].

Le premier ministre et les membres du Gouvernement, considérés comme démissionnaires, assurent l'expédition des affaires courantes. Le président

[714] **Constitution de Finlande entrée en vigueur le 1er mars 2000, article 55 :**« *En cas de décès du président de la République ou si le gouvernement prononce l'empêchement de façon permanente du président de la République à exercer ses fonctions, il est procédé dès que possible à l'élection d'un nouveau président de la République.* »

[715] Souligné par nous.

intérimaire ne peut mettre fin à leurs fonctions. Il ne peut saisir le peuple par voie de référendum ni dissoudre l'Assemblée nationale.

Pendant la période d'intérim, aucune modification constitutionnelle ne peut intervenir ni par voie référendaire ni par voie parlementaire. »

1393 - Les constitutions énumèrent les pouvoirs présidentiels dont le président intérimaire est dessaisi. Ils sont nombreux et ce sont les plus importants.[716]

1394 - D'autres constitutions sont moins explicites mais tout aussi sévères en ce qui concerne la réduction des pouvoirs du président intérimaire par rapport au mandat de plein exercice. Il en est ainsi pour la République démocratique du Congo.

Constitution de la République Démocratique du Congo du 18 février 2006, article 75 : « *En cas de vacance pour cause de décès, de démission ou pour toute autre cause d'empêchement définitif, les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 78, 81 et 82 sont provisoirement exercées par le président du Sénat.* »

---

[716] **Constitution du Burundi en date du 18 mars 2005, article 121 :**
« *L'autorité intérimaire ne peut pas former un nouveau Gouvernement.*
Les vice-présidents de la République et le Gouvernement sont réputés démissionnaires et ne peuvent qu'assurer simplement l'expédition des affaires courantes jusqu'à la formation d'un nouveau Gouvernement. »
Constitution de l'Estonie en date du 28 juin 1992, article 83 :
« *Le président du Riigikogu en exerçant les fonctions de Président de la République, n'a pas le droit de décider d'élections extraordinaires au Riigikogu ni de refuser de promulguer les lois sans l'accord de la Cour d'État.* »
Constitution de la Grèce en date du 9 juin 1975, article 34 :
« *Pendant la période de remplacement du président de la République ne s'appliquent pas les dispositions relatives à la dissolution de la Chambre des députés, excepté le cas de l'article 32, paragraphe 4, ainsi que celles relatives à la révocation du Gouvernement et au recours au référendum, selon les articles 38, paragraphe 2, et 44, paragraphe 2.* »
Constitution de Guinée du 7 mai 2010, article 43 :
« *L'intérim du président de la République s'étend à toutes les fonctions de celui-ci, sauf le droit de recourir au référendum, de prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale, de prendre l'initiative d'une révision de la Constitution, d'exercer le droit de grâce.* »
Constitution de la Russie du 12 décembre 1993, article 92 :
« *Le président de la Fédération russe par intérim n'a pas le droit de dissoudre la Douma d'État, d'organiser un référendum ni de proposer des amendements ou une révision des dispositions de la Constitution de la Fédération russe.* »
Constitution de Tunisie du 26 janvier 2014, article 86 :
« *Le président par intérim exerce durant la vacance provisoire ou définitive les fonctions présidentielles, mais il ne peut prendre l'initiative d'une révision de la Constitution, appeler au référendum ni dissoudre l'Assemblée des représentants du peuple.*
Durant la période de présidence par intérim, il est procédé à l'élection d'un nouveau président pour un mandat présidentiel complet et aucune motion de censure à l'encontre du gouvernement ne peut être présentée »
Constitution de Lituanie du 25 octobre 1992, article 89 :
« *Lorsqu'il supplée temporairement le Président de la République, le président du Seimas ne peut décider l'élection anticipée au Seimas et ne peut ni nommer des ministres ni les relever de leurs fonctions sans le consentement du Seimas. Pendant cette période, le Seimas ne peut examiner la question de la défiance à l'encontre du président du Seimas.*
Les compétences du Président de la République ne peuvent être exercées dans aucun autre cas ni par aucune autre personne ou institution. »

1395 - Le président par intérim congolais est ainsi privé du pouvoir de nomination du premier ministre et des ministres, des hauts fonctionnaires et des magistrats.

1396 – L'organisation d'un référendum, la dissolution du parlement et la révision de la constitution sont hors de portée du président gabonais intérimaire.[717]

1397 - En application de l'avant dernier alinéa de l'article 90 de la Constitution algérienne du 28 novembre 1996, le président intérimaire ne peut exercer le droit de grâce. Il lui est interdit d'organiser un référendum. Il ne peut procéder à des nominations au gouvernement ni légiférer par ordonnances. Une motion de censure ne peut être déposée et le président ne peut accepter la démission du gouvernement. Enfin, les pouvoirs relatifs à la révision constitutionnelle ne lui sont pas accessibles.

1398 - Par ailleurs, d'autres prérogatives présidentielles ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'approbation du parlement siégeant en Chambres réunies après consultation de deux hautes instances. Il s'agit de la déclaration d'état de siège ou d'état d'urgence, de la déclaration de l'état d'exception, de l'ordre de mobilisation générale, de la déclaration de guerre et, enfin, de la signature de l'armistice et des traités de paix.[718]

1399 - La Constitution sénégalaise rend indisponibles au président intérimaire les pouvoirs de nomination du premier ministre, la dissolution du parlement, l'organisation d'un référendum et la révision. La question de confiance ne peut être posée[719]. La Constitution béninoise interdit au président intérimaire la nomination des membres du gouvernement, l'exercice du droit de grâce, l'organisation d'un référendum, la déclaration de guerre et la révision de la constitution.[720] En application des dispositions de l'article 43, la Constitution

---

[717] **Constitution du Gabon en date du 26 mars 1991, article 13 :** « […] *les fonctions du président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 18, 19 et 116, alinéa 1er, sont provisoirement exercées par le président du Sénat ou, en cas d'empêchement de celui-ci dûment constaté par la Cour constitutionnelle saisie dans les mêmes conditions que ci-dessus, par le premier vice-président du Sénat.*»

[718] **Constitution algérienne du 28 novembre 1996, article 90.**
« *Le Gouvernement, en fonction au moment de l'empêchement, du décès ou de la démission du président de la République, ne peut être démis ou remanié jusqu'à l'entrée en fonction du nouveau président de la République.*
Dans le cas où le premier ministre en fonction est candidat à la Présidence de la République, il démissionne de plein droit. La fonction de premier ministre est assumée par un autre membre du Gouvernement désigné par le chef de l'État.
Pendant les périodes des quarante cinq jours et des soixante jours prévues aux articles 88 et 89, il ne peut être fait application des dispositions prévues aux alinéas 9 et 10 de l'article 77 et aux articles 79, 124, 129, 136, 137, 174, 176 et 177 de la Constitution.
Pendant ces mêmes périodes, les dispositions des articles 91, 93, 94, 95 et 97 de la Constitution ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'approbation du Parlement siégeant en chambres réunies, le Conseil constitutionnel et le Haut Conseil de sécurité préalablement consultés. »
[Article modifié, disposition de coordination. Loi n° 08-19 du 15 novembre 2008.]

[719] **Constitution du Sénégal en date du 22 janvier 2001, article 40 :** « *Pendant la durée de la suppléance, les dispositions des articles 49, 51, 86, 87 et 103 ne sont pas applicables*. »

[720] **Constitution du Bénin en date du 11 décembre 1990, article 50 :**

burkinaise interdit au président par intérim l'exercice des pouvoirs suivants : la nomination du premier ministre, l'organisation du référendum, la dissolution du parlement, la pratique des pouvoirs exceptionnels en temps de crise et la révision constitutionnelle[721]. La Constitution ivoirienne rend impossible au président intérimaire la nomination du gouvernement, l'organisation du référendum et la révision constitutionnelle[722].

1400 - Le président géorgien par intérim ne peut dissoudre le parlement ni organiser un référendum. Comme point d'originalité par rapport aux dispositions généralement prévues dans de telles circonstances, il ne peut suspendre les activités des administrations locales qui pourraient être jugées contraires à l'intérêt national[723]

1401 - Plus classiquement, la Constitution du Mali interdit au président intérimaire de procéder à la formation du gouvernement ou de décider de la fin de ses fonctions. Il ne peut dissoudre le parlement, organiser un référendum ou pratiquer les pouvoirs exceptionnels prévus en temps de crise[724].

1402 - Le Niger a institué l'impossibilité, pour le président intérimaire, de procéder à une dissolution, d'organiser un référendum ou d'exercer des pouvoirs diplomatiques tels que la nomination des ambassadeurs[725]. Enfin, dernier exemple, la Constitution roumaine interdit au président intérimaire de dissoudre le parlement, d'organiser un référendum et de transmettre des messages au parlement[726].

« *Les fonctions de président de la République, à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154 sont provisoirement exercées par le président de l'Assemblée nationale.*
En cas de mise en accusation du président de la République devant la Haute Cour de justice, son intérim est assuré par le président de la Cour Constitutionnelle qui exerce toutes les fonctions de président de la République à l'exception de celles mentionnées aux articles 54 alinéa 3, 58, 60, 101 et 154.
En cas d'absence du territoire, de maladie et de congé du président de la République, son intérim est assuré par un membre du Gouvernement qu'il aura désigné et dans la limite des pouvoirs qu'il lui aura délégués. »

[721] **Constitution du Burkina en date du 11 juin 1991, article 43 :**
« *Dans tous les cas, il ne peut être fait application des articles 46, 49, 50, 59 et 161 de la présente Constitution durant la vacance de la présidence.* »
[Modification des alinéas 2 et 3, addition du 4e alinéa, loi de révision du 11 juin 2012]

[722] **Constitution de la Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000, article 40 :**
« Le président de l'Assemblée nationale, assurant l'intérim du président de la République ne peut faire usage des articles 41 alinéas 2 et 4, 43, et 124 de la Constitution. »

[723] **Constitution de Géorgie du 24 août 1995, article 76 :**
« *2. (nouveau) Le président par intérim ne peut utiliser les droits conférés par l'article 73 de la Constitution, points j. et p. et par l'article 74, alinéa 1.* »

[724] **Constitution du Mali en date du 25 février 1992, article 36 :** « Dans tous les cas d'empêchement ou de vacance, il ne peut être fait application des articles 38, 41, 42 et 50 de la présente Constitution. »

[725] **Constitution du Niger en date du 25 novembre 2010, article 53 :** « *Il exerce les attributions dévolues au Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 59, 60 et 61.* »

[726] **Constitution de la Roumanie du 8 décembre 1991, article 97 :** *« (2) Les attributions prévues aux articles 88 à 90 ne peuvent pas être exercées pendant la durée de l'intérim de la présidence. »*

1403 - L'ensemble de ces exemples donne à voir le fait que, pendant l'intérim présidentiel, la vie institutionnelle et politique est figée jusqu'aux résultats de la future élection présidentielle qui doit intervenir, dans tous les cas, très prochainement. Le mandat du président intérimaire semble se réduire à la seule organisation de l'élection présidentielle et ceci, quelle que soit la nature du régime politique considéré. S'il en est ainsi, c'est parce que le président intérimaire ne dispose pas de la légitimité démocratique, qu'il n'est président, en quelque sorte, que par accident et que son très court mandat ne lui ouvre aucune perspective institutionnelle et politique particulière.

1404 - Par rapport aux résultats quasi unanime de l'observation, la Constitution de la République tchèque représente, comme on l'a déjà vu[727], un cas particulier inclassable au regard de la problématique de la diminution des pouvoirs présidentiels en cas d'intérim. Plutôt que de diminuer jusqu'à la quasi disparition les pouvoirs présidentiels en cas d'intérim, la Constitution tchèque distribue la plupart d'entre eux entre trois pouvoirs institutionnels de sorte que, par exemple, les élections législatives peuvent avoir lieu, que la mécanique parlementaire du régime peut continuer à fonctionner, tout cela en complète opposition par rapport à ce que les autres régimes étudiés ont pu nous montrer.

1405 – Par principe et par définition, l'intérim présidentiel n'est pas une fin en soi. Il s'agit simplement d'une modalité de fonctionnement exceptionnelle des pouvoirs d'État destinée à faire place à un fonctionnement plus pérenne des institutions démocratiques ceci dans les délais les plus brefs.

IV - La reprise de la vie institutionnelle.

1406 - Parce qu'elle est inséparable de la réalisation, même partielle et imparfaite, de l'idéal démocratique, la reprise de la vie institutionnelle constitue un objectif majeur. Dans la plupart des cas, comme on a pu le voir dans les précédents développements, cette reprise se concrétise par l'intermédiaire de la tenue de l'élection présidentielle conforme à la lettre et à l'esprit des institutions dans lesquelles elle doit s'inscrire. Mais il s'agit, selon cette modalité de fonctionnement, d'accuser la fracture avant d'y remédier. La vie institutionnelle recommence, certes, mais dans le sens de commencer à nouveau : elle a subi un arrêt.

1407 - Et cet arrêt en engendre, parfois, un deuxième car il advient que, dans certaines constitutions, le président de la République par intérim ne puisse présenter sa candidature à l'élection présidentielle en préparation. Certaines constitutions instaurent, en effet, à cette occasion, des limitations à l'acte de candidature instituant ainsi une rupture dans

[727] Lire l'article 66 de la Constitution tchèque page 382, paragraphe 1377 en note.

la rupture curieusement contraire à l'esprit de continuité qui devrait animer cette phase de reprise de la vie institutionnelle et alors même que, comme il vient d'être exposé, les pouvoirs du président intérimaire, extrêmement limités, sont peu propices à la formation d'un déséquilibre entre candidats.

1408 - Curieusement donc, l'organisation d'une nouvelle élection présidentielle ne semble pas la modalité la plus propice à la reprise de la vie des institutions. Il existe alors des modalités de fonctionnement de la démocratie, certes très minoritaires, qui permettent d'éviter cette fracture imprévue et dans lesquelles le remplacement du président défaillant prend un caractère automatique. Dans la mise en œuvre de ce fonctionnement germe l'idée que le remplaçant n'est pas un nouveau président mais un titulaire nouveau d'un mandat en cours, qui vient l'achever jusqu'à son échéance initialement prévue. Cette modalité de fonctionnement impose l'idée qu'il peut exister, à côté des mandats politiques à durée fixe, d'autres mandats, ceux-là à terme fixe.

A- Les limitations données à l'acte de candidature.

1409 - Certaines constitutions prévoient que le président intérimaire désigné par la constitution ne peut se présenter à l'élection présidentielle organisée sous sa présidence. Il en est ainsi, par exemple, au Burkina Faso, au Gabon, en Haïti[728].

1410 - On comprend le souci des constituants d'éviter que le président intérimaire profite de sa situation et capitalise un avantage au détriment de ses éventuels concurrents. Mais la solution abrupte ainsi apportée peut paraître sévère aux yeux de celui que les règles constitutionnelles ont, seules, désigné et dont la volonté n'est en aucune façon engagée dans la réalisation de sa nouvelle et très temporaire condition. On peut ajouter également que le pays se prive ainsi de la candidature d'un des premiers personnages de l'État dans une situation où son avenir est engagé. Enfin, il ne semble pas que les pouvoirs très limités du président intérimaire soient de nature à créer à son avantage une rupture d'égalité dans la course à la présidence de la République.

---

[728] **Constitution du Burkina en date du 11 juin 1991, article 43 :** « *Le président du Sénat exerçant les fonctions de président du Faso ne peut être candidat à cette élection présidentielle.* »
Constitution du Gabon en date du 26 mars 1991, article 13 : « *L'autorité qui assure l'intérim du président de la République, dans les conditions du présent article, ne peut se porter candidat à l'élection présidentielle.* »
Constitution de la République d'Haïti du 29 mars 1987, article 149.1 : « *Ce Président provisoire ne peut en aucun cas se porter candidat à la plus prochaine élection présidentielle.*

1411 - On ajoutera, pour mémoire, que l'expérience française n'apporte pas le poids d'un exemple susceptible de venir conforter la légitimité de la règle d'exclusion instituée par les trois dispositions constitutionnelles précédemment citées. En effet, en 1969, la démission du général DE GAULLE avait ouvert la voie à une élection présidentielle au cours de laquelle Georges POMPIDOU, Premier Ministre, avait affronté, au deuxième tour, Alain POHER, Président du Sénat et, de par cette qualité, président de la République française par intérim, ceci conformément aux dispositions de l'article 7 de la Constitution du 4 octobre 1958. On ne garde pas le souvenir que cette situation ait joué un rôle dans le déroulement de la campagne électorale et moins encore dans la réalisation des résultats de cette élection. Au reste, le Président POHER avait été opposé, comme on l'a dit, à Georges POMPIDOU, Premier Ministre depuis avril 1962. Celui-ci ne jouissait-il pas d'une situation également susceptible de créer, envers les autres candidats, d'un avantage engendrant une disparité de situation ? Et dans ce cas, fallait-il également interdire la candidature du Premier Ministre ?

1412 - Reste une dernière question à laquelle il semble difficile de répondre : La circonstance qu'Alain POHER était président de la République par intérim a-t-elle joué un rôle dans la décision de ce dernier de se porter candidat ?

1413 - Cette règle d'exclusion du président intérimaire ajoute au caractère finalement peu satisfaisant de cette modalité de passation de pouvoir effectuée dans des conditions exceptionnelles. La recherche d'une autre solution peut, ainsi, sembler d'autant plus légitime. Certaines constitutions tentent l'expérience d'un aménagement institutionnel dans lequel le remplacement du président empêché relève d'une procédure automatique.

B - Le remplacement automatique.

1414 - Deux expériences relativement lointaines l'une de l'autre viennent apporter quelques éléments de réflexion : la Constitution des États-Unis d'Amérique, d'une part, et la Constitution bulgare, d'autre part[729].

---

[729] **Constitution de la Bulgarie en date du 13 juillet 1991, article 97 :**
« *(1) Les mandats du président et du vice-président sont suspendus avant terme en cas de :*
1. démission devant le Tribunal constitutionnel ;
2. incapacité durable d'exercer leurs pouvoirs à cause de maladie grave ;
3. aux termes de l'article 103 ;
4. décès.
(2) Dans les cas visés aux points 1 et 2, les mandats du président et du vice-président sont suspendus après constatation, par le Tribunal constitutionnel, des conditions qui y sont mentionnées.
(3) Dans les cas visés à l'al. 1, le vice-président occupe le poste du président de la République jusqu'à l'expiration du mandat.
(4) En cas d'incapacité du vice-président à occuper ce poste, les pouvoirs du président sont exercés par le président de l'Assemblée nationale jusqu'à l'élection du président et du vice-président. Dans ce cas, des élections pour désigner le président et le vice-président de la République ont lieu dans un délai de deux mois. »

1415 - Dans ces deux constitutions, la vacance de la présidence est immédiatement comblée par la nomination du vice-président sans qu'il soit besoin de recourir à un processus électoral organisé dans l'urgence et alors même que personne n'y était préparé. Dans les deux cas, le vice-président prenant les fonctions de président termine le mandat en cours de telle sorte qu'il n'y a pas de rupture ni dans la vie institutionnelle, ni dans le calendrier électoral, ni dans le rythme politique du pays. Au contraire, nonobstant la disparition du président en titre, c'est une solution de continuité qui est ainsi mise en œuvre.

1416 - Cette modalité de fonctionnement introduit l'idée que les mandats politiques ne sont pas forcément à durée fixe. Le caractère de fixité peut également concerner le terme du mandat politique.

C – Les mandats à durée fixe et les mandats à terme fixe.

1417 - Dire qu'un mandat politique est à durée fixe signifie que, quelles que soient les circonstances qui ont présidé à son commencement, échéance normale ou élection anticipée, la durée sera toujours celle d'un mandat entier telle qu'elle est fixée par la constitution. Le droit français et de nombreuses constitutions étrangères pratiquent cette modalité de fonctionnement. Il en est ainsi au Burkina Faso, au Mali ou en République Démocratique du Congo[730] par exemple.

1418 - À l'inverse, certaines constitutions maintiennent l'échéance initialement prévue lorsqu'un nouveau mandataire vient terminer un mandat politique débuté par son prédécesseur empêché. La Constitution des États-Unis, mais également la Lettonie ou les Pays-Bas pratiquent ainsi pour l'un ou l'autre des mandats politiques

> **Constitution de la Lettonie en date du 15 février 1922, article 50 :**
> « *Si, lors du référendum, plus de la moitié des voix sont contre la dissolution de la Saeima, le président de la République doit démissionner de sa charge et la Saeima élit un nouveau président de la République pour la durée du mandat du président démissionnaire restant à courir.* »

Constitution des États-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787, article 2. Section 1 :
« *6. En cas de destitution, de mort ou de démission du président, ou de son incapacité à exercer les pouvoirs et à remplir les devoirs de sa charge, ceux-ci seront dévolus au vice-président* » [Dispositions découlant de l'adoption du 25ème Amendement en 1967.] »

[730] **Constitution du Burkina en date du 11 juin 1991, article 43 :** *« Il est procédé à l'élection d'un nouveau président pour une nouvelle période de cinq ans. »*
Constitution du Mali du 25 février 1992, article 36 : *« Il est procédé à l'élection d'un nouveau président pour une nouvelle période de cinq ans. »*
Constitution de la R.D. Congo du 18 février 2006, modifiée, article 76 : *« En cas de force majeure, ce délai peut être prolongé à cent vingt jours au plus, par la Cour constitutionnelle saisie par la Commission électorale nationale indépendante.*
Le président élu commence un nouveau mandat. »

1419 - En ce qui concerne les Pays-Bas, le maintien de l'échéance s'applique au mandat de la Chambre basse du Parlement.

Constitution des Pays-Bas en date du 17 février 1983, article 64

4. La loi fixe la durée des pouvoirs de la Seconde Chambre qui succède à celle qui a été dissoute ; cette durée ne peut excéder cinq ans. Les pouvoirs de la Première Chambre qui succède à celle qui a été dissoute prennent fin à la date où auraient pris fin les pouvoirs de cette dernière. »

§§§§§

1420 - *La problématique de l'aléa humain, parce qu'elle tente de régler un problème institutionnel en procédant à la substitution du titulaire du mandat politique pour cause de maladie ou de décès est, dans son principe, importante même si l'application des dispositions qui constituent son règlement est, dans les faits, rare.*

1421 - *Le principal intérêt de ces dispositions réside dans l'opposition entre, d'une part, le mécanisme de l'intérim et, d'autre part, la modalité du remplacement automatique par un suppléant constitutionnellement désigné venant terminer un mandat politique qui change de titulaire mais dont la date d'échéance reste inchangée.*

1422 - *Cette dernière modalité de fonctionnement, même si elle n'a pas vocation à régler l'ensemble des problèmes créés par l'incapacité définitive du titulaire d'un mandat politique, offre une solution qui privilégie la continuité du mandat et la préservation du rythme politique de la société. Curieusement, cette dernière modalité de fonctionnement politique vient offrir une solution de continuité alors même que la situation à laquelle elle s'applique, les cas de maladie grave et de décès, aurait plutôt pour vocation de faire constater l'irréversible fin d'une entreprise politique.*

§§§§§

1423 - *Par rapport à cette solution spécifique aux aléas humains, celles qui sont apportées aux aléas politiques n'ont, longtemps, pas été aussi satisfaisantes au regard de l'objectif de préservation de la continuité politique et de la lutte contre le danger réel que constitue la vacance du pouvoir. Seul l'intérêt de la motion de censure constructive de l'équation parlementaire était comparable puisqu'effectivement, dans ce cas, la continuité du mandat parlementaire est préservée grâce à l'avènement d'une majorité nouvelle au sein d'une assemblée composée des mêmes représentants qui poursuivent leur mandat jusqu'au terme initialement prévu. Cependant, les révisions constitutionnelles françaises décidées en 1993, 1995 et 2007 constituent des avancées intéressantes ayant pour objectif de préserver la durée des fonctions politiques tout en n'accordant plus de privilèges de juridictions aux responsables politiques –parlementaires, ministres ou président de la République- qui, dans un État de droit, doivent être soumis au droit commun.*

1424 - *On est donc amené à constater que les dispositions qui paraissent les plus intéressantes s'agissant des solutions à apporter aux aléas politiques ou humains ont pour conséquence principale de préserver la durée prévisionnelle des mandats politiques et ainsi d'éviter que la vie politique soit sujette à une sorte d'arythmie préjudiciable à la prévisibilité des échéances politiques et électorales et à la sérénité de la vie politique.*

1425 - *Ce constat propre à l'étude du traitement des aléas politiques et humains doit également être rapproché des conclusions qui avaient été formulées à la suite des développements consacrés au traitement de l'échéance normale du mandat politique et selon lesquelles, à rebours de la théorie de la démocratie représentative, de nombreux mécanismes emportaient la prolongation des mandats politiques au delà des termes initialement prévus. Même si le principe est de constater le terme du mandat ou de prévoir les cas dans lesquels un mandat pourrait être accidentellement écourté, les solutions qui apparaissent au fil du temps ont toutes en commun le fait de vouloir privilégier la continuité du mandat.*

1426 - *Ainsi, quelles que soient les circonstances, l'extinction du mandat politique est toujours repoussée et les solutions favorisant la continuité politique sont sans cesse privilégiées. Dans nos sociétés démocratiques, en contradiction avec le principe selon lequel les mandats doivent être remis en question de manière régulière et périodique, les solutions institutionnelles privilégient, chaque fois que cela est possible, la continuité plutôt que la rupture. Tout est construit pour que les aléas politiques ou humains, qu'il est toujours*

nécessaire de prévoir, ne viennent pas réduire trop facilement la durée du mandat. Ainsi, en régime parlementaire, les modalités de mise en œuvre de la responsabilité du gouvernement sont particulièrement contraignantes. Dans tous les régimes politiques, l'irresponsabilité politique du président est protégée, enfin, on cherche à séparer la fonction présidentielle de la personne qui en est, momentanément, titulaire.

1427 - *Toutes ces précautions sont prises dans un seul but : Aujourd'hui comme hier dans les régimes monarchiques, la continuité institutionnelle doit prévaloir.*

1428 - *Les institutions politiques sont également assurées contre la survenance d'un aléa humain. La mise en œuvre de mécanismes institutionnels permet de lisser les conséquences de l'accident de manière à éviter autant qu'il est possible la vacance du pouvoir. Là encore, la continuité du fonctionnement des institutions prévaut quel que soit le sort personnel du titulaire de la charge au remplacement duquel on pourvoira.*

Conclusion

1429 - Le thème de *la durée des mandats politiques* s'est finalement montré foisonnant de centres d'intérêts conceptuels et/ou circonstanciels.

1430 - Il s'agit bien évidemment d'une notion de droit public interne et de droit comparé mais cela devient, au fil du temps, une notion de droit international sur laquelle butera, si l'évolution en marche depuis la deuxième moitié du XXème siècle se confirme, la volonté des puissances gouvernantes étatiques, ceci au profit des citoyens qui pourront s'appuyer, à l'avenir, sur des normes supra nationales qui leur permettront de faire valoir leurs droits légitimes face aux États.

1431 - C'est également une notion de droit public mais aussi de science politique et la distinction des deux domaines est particulièrement difficile tant, en matière de durée des mandats politiques, l'imbrication de l'un avec l'autre est forte. En effet, de la notion juridique de durée d'un mandat, on glisse rapidement vers la notion de système de durées de mandats, qui relève plus du domaine de la science politique.

1432 - C'est ensuite une notion dont la bonne compréhension commande que, outre le droit et la science politique, soient également mobilisées l'histoire dans ses différentes composantes, histoire de l'Antiquité, histoire moderne, révolutionnaire et contemporaine, la philosophie et la géographie politique.

1433 - C'est aussi une notion dont l'étude vaut tout autant pour l'endroit où on constate qu'elle est ou doit être traitée – constitution, lois organiques, lois ordinaires ou traités internationaux – que pour le quantum qui peut ou doit être fixé en ce qui concerne la durée de chacun des mandats politiques.

1434 - C'est encore une notion à la fois circonstancielle et fondamentale dans la mesure même où la fixation d'une durée de mandat a des implications pratiques pour le fonctionnement courant des institutions considérées. Mais cette durée s'impose également au regard de la mise en œuvre de l'idéal démocratique même si, finalement, peu de considérations préparatoires à l'adoption de nouvelles règles en ce domaine ont pu être étudiées.

1435 - C'est, de plus, une notion dont l'importance est universelle dès lors qu'il s'agit de mettre en œuvre des règles relevant de la démocratie représentative mais dont l'étude revêt une importance particulière dans l'histoire constitutionnelle et politique française contemporaine puisque la France constitue, depuis la Révolution de 1789 et jusqu'à cette dernière décennie, un champ d'expérimentation dans le domaine des régimes constitutionnels en général et de la durée des mandats politiques en particulier.

1436 - C'est enfin une notion dont on attend qu'elle se réalise par la fixation d'une quotité stricte pour chaque mandat mais dont on constate qu'elle est finalement sujette à de nombreux aménagements institutionnels qui, cependant, ne mettent aucunement en cause son importance théorique et pratique.

1437 - C'est, donc, finalement, une notion faussement simple, toute entière faite de conjonctions, d'imbrications et de contradictions qui, loin d'en rendre l'étude sans intérêt théorique et pratique, en augmentent sa nécessité dans de très importantes dimensions.

*

* *

1438 - Par rapport à la nécessité incontournable d'établir une fixité dans la durée des mandats politiques, s'impose le constat qu'il n'existe pas de durée idéale du mandat politique. On a pu simplement constater que, pour les régimes politiques qui tentent de respecter les canons de la démocratie libérale et représentative, les expériences les plus nombreuses convergent vers l'adoption de mandats politiques de 4 ou 5 ans. Encore convient-il de préciser qu'il ne s'agit là que d'une simple généralité s'imposant par les nombreux exemples existants notamment en Europe et plus particulièrement par l'évolution institutionnelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ou encore par l'adoption du mandat de 5 ans pour le parlementaire européen élu au suffrage universel direct.

1439 - Cependant, si ce principe général est reconnu, il convient de le relativiser en considération de la situation exemplaire posée aux États-Unis d'Amérique depuis 1787, situation dans laquelle la durée du mandat présidentiel de 4 ans est insérée dans un système de mandats dans lequel le Représentant à la Chambre basse est élu pour 2 ans seulement alors que le sénateur est désigné pour 6 ans. Ainsi, ce seul exemple, cependant ô combien significatif, amène à penser que des longueurs de mandats beaucoup plus courtes ou, au contraire, conséquemment plus longues peuvent être pratiquées sans dommage.

1440 - La pratique généralement partagée du mandat politique d'une durée de 4 ou 5 ans ne doit être considérée que comme un compromis certes obligatoire dans l'ordre pratique mais totalement insatisfaisant dans l'ordre conceptuel tant la durée du mandat politique doit être instituée en application de logiques contradictoires qui ne sont pas réductibles. Il s'agit, tout d'abord, d'assurer l'intervention la plus fréquente possible du Peuple souverain dans le choix de ses représentants et de ses gouvernants, ce qui pousserait à réduire la durée des mandats consentis ; il s'agit ensuite de donner aux élus le temps nécessaire à la mise en œuvre de leur programme politique, ce qui commanderait, au contraire, d'allonger la durée des mandats accordés ; il s'agit, enfin, de conférer à la vie politique un rythme régulier reconnu de tous les protagonistes, majorité de gouvernement et opposition politique, tout d'abord, mais aussi électorat, le peuple devant connaître la durée pour laquelle il délègue le pouvoir politique au moment d'un vote, et savoir, à tout moment, la durée qui reste à courir avant sa prochaine expression souveraine.[731]

1441 - Cette impression d'insatisfaction intellectuelle quant au compromis à concéder se double d'un certain sentiment de tromperie dans la mesure où la durée affichée du mandat politique est, la plupart du temps, aménagée par des mécanismes institutionnels destinés à réduire ou, au contraire, à augmenter la durée des mandats politiques accordés. À l'analyse, on s'aperçoit d'ailleurs que les possibilités de réduction de mandats sont très sévèrement circonscrites à certaines circonstances politiques ou juridiques particulières et tout est organisé pour que ces réductions de durées soient exceptionnelles et, au fur et à mesure de l'affinement des règles dans le temps, de plus en plus exceptionnelles. Par contre, les cas d'augmentation de la durée des mandats sont plus fréquents, traités avec beaucoup moins de sévérité quant à leur réalisation effective. Ainsi, le plus significatif d'entre eux, le

[731] **Jean-Paul CHARNAY** : *Le suffrage politique en France*. Editions Mouton et CO. Paris, La Haye. 1965. *« Le système de renouvellement des assemblées doit surmonter […] des difficultés contradictoires : assurer la coïncidence entre électeurs et gouvernants par de fréquents retours aux sources, éviter que le pays ne vive dans une agitation électorale perpétuelle, accorder aux élus assez de temps pour se former à la pratique des grandes affaires.* »

renouvellement de mandat, revient, pour ce qui concerne la charge exécutive, à rapprocher la durée du mandat démocratiquement accordé de la durée moyenne du règne d'un monarque de droit divin. Ainsi, l'opposition remarquée par le doyen HAURIOU n'est pas aussi franche que l'énoncé de son principe pourrait le laisser croire : « *Le temps présent marque un relais où d'anciens éléments de durée ont été mis au rencart et remplacés par d'autres. Durant des siècles, les États modernes ont reposé sur l'hérédité et l'esprit de famille ; […]. Ces temps sont révolus, il y a surtout des gouvernements représentatifs organisés d'après le principe de la discontinuité des mandats électifs […].* »[732] Si, en effet, la démocratie représentative est organisée par rapport à l'utilisation de mandats politiques aux durées limitées, à chaque fois que cela est possible, la continuité prime sur la discontinuité. On ne peut finalement pas parler de « *principe de discontinuité* » s'agissant du fonctionnement de la démocratie représentative.

1442 - Ainsi, alors même que l'idéal démocratique a, au fil des siècles, été mis en œuvre dans le cadre de la démocratie représentative pour faire pièce au gouvernement autocratique, s'instille l'impression désagréable que la démocratie représentative, par l'intermédiaire des élus, se donne des règles dont l'application va dans le sens d'un pouvoir politique partagé à minima. C'est une des conclusions à laquelle aboutit Cornélius CASTORIADIS : « *Aucune analyse sérieuse ne peut contester que les régimes qui s'autoproclament démocratiques sont en réalité ce que tout philosophe politique classique aurait appelé des régimes d'oligarchie. Une couche mincissime de la société domine et gouverne. Elle coopte ses successeurs. Certes, elle est libérale : elle est ouverte (plus ou moins) et elle se fait ratifier tous les cinq ou sept ans par un vote populaire. Si la fraction gouvernante de cette oligarchie exagère trop, elle sera remplacée par l'autre fraction de l'oligarchie, qui lui est de plus en plus pareille.* »[733]

1443 - *« Absence d'une durée idéale », « Compromis insatisfaisant »*, « *tromperie »,* ce premier bilan de l'analyse de la notion de durée des mandats politiques n'incite pas à partager une satisfaction béate. La démocratie représentative et ses mécanismes les plus emblématiques auraient-ils échoué devant l'objectif ambitieux de pacifier le vivre ensemble politique des sociétés culturellement avancées ? Le pessimiste mettra un terme à ses investigations en pensant que l'obligation de fixer un terme au mandat politique ne s'impose que par une simple nécessité mécanique totalement dénuée de ressorts logiques et institutionnels permettant d'élever cette notion au rang de concept justifiant une

[732] **Maurice HAURIOU** : *Précis de droit constitutionnel.* Sirey, 2ème édition, Paris. 1929 Page 93.
[733] **Cornélius CASTORIADIS** : *Le monde morcelé. Les carrefours du labyrinthe III* Editions du Seuil. Collection « La couleur des idées.» 1990. Page 166.

étude juridique et politique. Cependant, la notion de durée des mandats politiques est essentielle aux fonctionnements des institutions démocratiques car elle seule garantit à un principe élémentaire de toute vie démocratique de prendre effectivement corps : le libre exercice du pouvoir de suffrage du Peuple souverain. L'importance de ce pouvoir de suffrage ne s'est imposée que tardivement grâce au doyen HAURIOU dont les travaux ont été rappelés notamment par Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS : « *L'idée, parfaitement logique, que le peuple, en élisant, serait lui-même un pouvoir de l'État, a eu bien du mal à se faire jour et à se faire accepter. […]. C'est seulement au premier quart du XXème siècle que le doyen HAURIOU, procédant à une révision de la théorie classique de la séparation des pouvoirs, esquisse une première théorie du pouvoir de suffrage dans « La souveraineté nationale ».*»[734] [735] Les professeurs PRÉLOT et BOULOUIS reprennent à leur compte la distinction opérée par le doyen HAURIOU : « *On doit donc considérer comme inhérent à la démocratie l'existence de trois institutions gouvernantes primaires : l'institution populaire ou pouvoir électoral (le pouvoir de suffrage)*[736] *; l'institution parlementaire ou pouvoir délibérant ; l'institution gouvernementale ou pouvoir exécutif.* » Ainsi, la notion de durée des mandats politiques n'est pas une simple mécanique utilitaire sans âme uniquement destinée à faire se succéder les mandats politiques les uns à la suite des autres sans que, à chaque terme, l'essentiel du vivre ensemble politique démocratique ne trouve à s'extérioriser. Pierre ROSANVALLON regrettait d'ailleurs l'absence de réflexion sur la durée des mandats politiques : « *C'est aussi le temps de la démocratie qui doit être reconsidéré. […] La durée des institutions et les rythmes de la démocratie ne sont, de fait, pas conçus comme des variables décisives. Les temporalités du politique sont envisagées comme de simples contraintes techniques […] Le temps est appréhendé comme une variable purement mécanique, accroissant ou réduisant les contradictions et les tensions ordinaires de la démocratie.* »[737]

---

[734] **Marcel PRÉLOT et Jean BOULOUIS** : Institutions politiques et droit constitutionnel. Précis Dalloz. 6ème édition. 1972. Paris. Page 64.

[735] « Le pouvoir de suffrage est mêlé aux mêmes événements et à la même vie politique intérieure de l'État que le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif. Sous forme de pouvoir électoral, il y est mêlé de loin, bien que, par exemple, au moment du renouvellement général de la chambre des députés, l'avènement d'une nouvelle majorité se fasse immédiatement sentir. Il y est mêlé de plus près lorsque, la Chambre des députés ayant été dissoute, le verdict des électeurs est amené à trancher le conflit qui s'était élevé entre le gouvernement exécutif et la Chambre et d'où était provenue la dissolution. Sous forme de pouvoir du référendum, le suffrage est mêlé de plus près encore au gouvernement puisqu'il participe directement à la législation ou même à des mesures administratives importantes… » **Maurice HAURIOU** : *Précis de droit constitutionnel*. Sirey Paris 1924.

[736] Note de l'auteur.

[737] **Pierre ROSANVALLON** : La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France. Editions Gallimard. Collection Folio Histoire. Paris 2003.

1444 - Et cet essentiel politique s'exprime à chaque échéance électorale, que celle-ci concerne le mandat législatif, l'éventuel mandat présidentiel, au sommet de l'État, mais aussi l'ensemble des mandats politiques locaux et régionaux qui viennent enrichir la vie civique et politique. À chaque fois que l'on souhaite signifier l'importance et l'intégration politique d'un ensemble humain, on crée un mandat politique. Cette création peut avoir lieu à l'intérieur d'un État et se met alors en place un espace de décentralisation. L'élévation, en France, de la région au rang de collectivité territoriale en 1982 est un exemple. Mais cette création peut aussi avoir lieu à l'extérieur de l'État, en coopération avec d'autres États souverains. L'Union européenne en est un exemple. Dans cet ordre d'idées, Pierre ROSANVALLON rapporte la pensée de Condorcet pour qui l'expression de la souveraineté du Peuple doit être organisée de manière essentiellement plurielle : « *La grande idée de Condorcet est de pluraliser les conditions d'exercice de la souveraineté du peuple. Ce n'est pas par moins de représentation, mais par davantage de complexité et de réflexivité qu'il propose d'accroitre l'intervention politique populaire. Face à la difficulté ou à l'impossibilité de réaliser une démocratie immédiate, il propose ainsi de démultiplier les modalités d'exercice de la souveraineté.* »[738]

1445 - Ainsi, à l'intérieur d'un même État, des mandats politiques se côtoient, des durées se chevauchent, des élections se succèdent qui intéressent les mêmes acteurs principaux, les citoyens, les partis politiques et le personnel politique, mais ont des objets différents : les pouvoirs locaux, les pouvoirs d'État. Les différents mandats politiques forment un ensemble intégré non seulement par la distribution des prérogatives institutionnelles des différents pouvoirs concernés par ces mandats mais également par la durée de chacun de ceux-ci. Le chevauchement des mandats conduit à la formation d'un système de durées des mandats politiques à l'intérieur des mêmes institutions. Il n'est donc pas possible de considérer les différents mandats politiques d'un même État un à un. Ils doivent être pris en considération dans leur ensemble car ils donnent, ensemble, le rythme de la société civique, son équilibre politique et démocratique propre.

1446 - En matière de fixation de la durée des mandats politiques, le sens commun prône, de manière systématique, la réduction de la durée des mandats politiques notamment au motif que le peuple ayant atteint un niveau de culture suffisant, doit lui être reconnu le pouvoir d'intervenir de manière plus rapprochée dans la gestion des affaires publiques.

---

[738] **Pierre ROSANVALLON** : La légitimité démocratique. Edition du Seuil. Collection Points Essais. 2008. Page 203.

1447 - Certains observateurs s'interrogent sur cette propension à réduire la durée des mandats politiques qui est ou a été, peut-être, trop forte. Ainsi, aux États-Unis d'Amérique, le mandat présidentiel est considéré par certains observateurs comme trop court car il implique que, rapidement, un président en exercice soit à nouveau en campagne électorale pour le mandat suivant, ceci sans compter les « *mid-term* » qui ont une importante influence sur la situation du président.[739] En France, entre la mise en œuvre du quinquennat présidentiel et l'ensemble des élections locales, l'ambiance pré-électorale est quasi permanente qui vient mettre à mal la quiétude nécessaire à une gestion apaisée des affaires publiques. La mise en œuvre des réformes économiques et sociales, dont tout un chacun reconnaît qu'elle est nécessaire, est rendue particulièrement difficile dès lors qu'elle est systématiquement prise dans le halo de la politique politicienne courante.

1448 - Jacques ATTALI dénonçait cette course au mandat politique court qui ne donne pas le temps utile à la gestion publique. Alors faut-il remettre en cause le quinquennat présidentiel ? Ainsi posée, la question est sans doute trop étroite. À la résolution de cette question, il faut convoquer l'ensemble des mandats politiques nationaux et locaux ainsi que la dévolution des compétences de chaque institution dans le but d'aboutir à un équilibre ou, à tout le moins, de l'approcher. La bonne durée d'un mandat n'existe pas, c'est un équilibre global qu'il faut tenter d'instituer. Ainsi, pour revenir au cas particulier des États-Unis d'Amérique, sans doute le mandat présidentiel de quatre ans peut-il paraître trop court mais, prises ensemble, les durées des mandats à la Chambre des Représentants, au Sénat et à la présidence forment une sorte de système propice à l'avènement d'un équilibre des institutions.

1449 - Deux tempéraments existent au mouvement général de réduction de la durée des mandats politiques. Le premier tempérament réside dans l'idée même de démocratie représentative. Dans un premier élan, si l'idée de démocratie représentative constitue un vecteur grâce auquel on doit aboutir à la réduction de la durée des mandats politiques, la même idée est un frein à une réduction trop prononcée de la durée de ces mêmes mandats. Il pourrait advenir, en effet, que le mouvement de réduction des mandats ne donne finalement plus aux élus l'autonomie de fonctionnement nécessaire à leur expression maîtrisée et la situation confinerait alors à la démocratie directe. Le second tempérament réside dans la notion de temporalité politique et de la plus ou moins grande proximité que cette notion doit

[739] **Marie-France TOINET** : *La désignation des candidats présidentiels aux États-Unis* : « *La caractéristique la plus évidente des campagnes électorales américaines, c'est leur longueur. […] Cette durée des préparatifs voit ses effets négatifs aggravés par la relative brièveté des mandats. […] Les élus américains sont donc constamment obsédés par le problème de leur réélection : ce sont des candidats permanents, qui n'ont pas la liberté nécessaire pour se consacrer aux problèmes fondamentaux qui mettent ainsi beaucoup plus de temps à être résolus*. » Revue Pouvoirs n°14 Élire un Président. PUF. 1980.

entretenir avec le mouvement général de la société actuelle fortement marquée par la culture de l'immédiateté. L'expression de la Souveraineté du Peuple ne se réduit pas à son extériorisation immédiate et circonstancielle lors d'un scrutin. Le Peuple n'est pas seulement constitué des citoyens s'exprimant à un moment donné, il est également formé d'une histoire léguée par les générations précédentes et il est également comptable de ce qui sera transmis aux générations futures en termes de patrimoine politique et culturel national. En cela, le Peuple surclasse politiquement l'expression immédiate d'une assemblée électorale. Quelle que soit son importance au moment où elle est émise, cette expression immédiate viendra se fondre dans le vécu national en fonction de la légitimité qui lui sera reconnue par l'Histoire et par le futur de la Nation. La temporalité politique doit donc dénier toute légitimité à la culture de l'immédiateté qui ne nous ferait reconnaître de l'importance qu'à l'écume d'un mouvement bien plus profond. Mais, à l'inverse, l'incontournable fil de l'Histoire ne doit pas nier la légitimité d'une expression politique contemporaine, car le Peuple, à chaque moment de son expression collective, doit pouvoir apporter sa contribution à l'existence politique nationale en même temps qu'il cherche à apporter les solutions nécessaires aux problèmes de son temps. Ainsi, si l'immédiateté en vogue dans la société est étrangère à l'esprit de la démocratie, l'expression actuelle du Peuple est parfaitement et évidemment légitime. Et Pierre ROSANVALLON d'expliciter : « *Ce paradoxe logique de l'immédiateté suggère ainsi que la démocratie ne prend sens et forme que comme une construction de l'histoire. La démocratie est une fonction du temps. Cette qualification, dérivée du constat de l'impossibilité logique d'une démocratie immédiate, est corroborée sociologiquement. Le Peuple, comme sujet politique collectif, est en effet lui-même une figure du temps. Il est substantiellement une histoire. La démocratie n'est donc pas seulement le système qui permet à une collectivité de se gouverner elle-même, elle est aussi le régime dans lequel se construit une identité commune. Il faut donc insister sur la nécessaire pluralisation des temporalités de la démocratie. La construction d'une histoire ainsi que la gestion du présent implique d'articuler les rapports très différents au temps social. Temps vigilant de la mémoire, temps long de la constitution, temps limité à une mandature de l'action parlementaire, temps court de l'opinion doivent se conforter et s'ajuster en permanence pour donner consistance à l'idéal démocratique.* »[740]

[740] **Pierre ROSANVALLON** : La légitimité démocratique. Editions du Seuil. Collection Points Essais 2008. Pages 209/211.

1450 - Ainsi, toujours, l'expression démocratique est un exercice dans lequel on manie, tour-à-tour, le temps long et le temps court pour un résultat toujours aléatoire mais qui contribue cependant à façonner un équilibre propice à la révélation de la spécificité du caractère politique national.

*

* *

1451 **–** Au regard de la problématique universelle de la durée des mandats politiques, la situation française est singulière. Elle se caractérise par le fait que pendant longtemps, la pratique du renouvellement des mandats n'a connu que très peu de limites. Si la situation a évolué ces dernières décennies, elle garde encore des stigmates d'une pratique politique caractérisée par l'accaparement des mandats les plus importants par une oligarchie politique qui se caractérise par sa particulière étroitesse démographique, ce qui donne, parfois, la désagréable sensation que la législation relative au fonctionnement de la vie politique est décidée non pas en fonction d'un intérêt public bien compris mais en considération des intérêts particuliers de la frange de la société qui se partage le pouvoir politique et ses avantages spécifiques.

1452 - Complémentairement, la France a façonné une culture institutionnelle très particulière. Ainsi, la durée des mandats politiques n'est que rarement inscrite dans la Constitution directement adoptée par le Peuple souverain. Elle fait l'objet, le plus souvent, de dispositions législatives. Cette construction permet au législateur, qui cultive une proximité certaine avec les pouvoirs locaux et régionaux, de décider des règles applicables aux mandats législatifs mais également aux mandats politiques locaux. Par ailleurs, le caractère fermé de la société politique a également permis d'adopter, historiquement, des règles instituant des mandats politiques particulièrement longs, notamment sous le régime de la IIIème République, règles qui ont perduré jusqu'au début du XXIème siècle, notamment pour ce qui concerne le septennat présidentiel et le mandat de neuf ans des sénateurs. Cette particularité est d'autant plus remarquable que la France révolutionnaire avait opté pour des mandats très courts. Si ces archaïsmes politiques ont finalement cessé, perdurent encore des mandats politiques longs dans le grand ensemble formé par les collectivités territoriales et leurs différentes catégories de regroupement, ensemble dans lequel se pratiquent également les cumuls de mandats et leur renouvellement sans véritable limite. Enfin, La France pratique trop facilement la réduction ou la prorogation circonstancielle des mandats politiques par la

voie législative ordinaire au motif d'encombrements du calendrier politique sans que, depuis que le problème se pose, une véritable réflexion de fond sur l'organisation du calendrier politique de l'État soit engagée. Ces aménagements sont décidés par la représentation nationale, sur sollicitation du gouvernement et jamais, et en aucune façon, le Peuple souverain n'est impliqué ou consulté dans ce processus qui touche pourtant aux racines mêmes du pouvoir de suffrage. Cette pratique politique est contraire à l'idée que le fonctionnement de la démocratie doit obéir à un rythme temporel défini par la succession régulière des échéances électorales. Jean-Jacques ROUSSEAU insistait sur le respect du caractère régulier des consultations populaires : « *Outre les assemblées extraordinaires que des cas imprévus peuvent exiger, il faut qu'il y en ait de fixes et de périodiques que rien ne puisse abolir ni proroger, tellement qu'au jour marqué, le peuple soit légitimement convoqué par la loi, sans qu'il soit besoin pour cela d'aucune convocation formelle.* »[741] Pour François BORELLA : « *Le respect de cette unité de temps est un signe de stabilité du régime politique, comme aux États-Unis ou en Suisse.* »[742]

1453 - L'inorganisation du calendrier politique constitue, en France, un élément majeur du manque de sérénité de la vie politique nationale. Celle-ci se caractérise par la profusion des échéances électorales et l'arythmie de la vie politique due à l'inexistence d'un calendrier prévisionnel stable des élections.

1454 - La solution à ces travers consiste dans une remise à plat de l'ensemble des mandats politiques et de leurs durées, l'organisation d'un calendrier pérenne des échéances électorales, le tout étant acté par l'intervention du Peuple souverain soit dans le cadre d'une révision constitutionnelle telle que prévue par l'article 89 de la Constitution, soit en invitant le Peuple à légiférer sur « *l'organisation des pouvoirs publics* » en application de l'article 11. Une telle procédure permettra de solenniser le processus et de reconnaître au Peuple sa place dans le fonctionnement des institutions. Sans doute est-ce là la solution qu'il convient de mettre en œuvre puisque le Conseil constitutionnel se refuse à juger de la constitutionnalité des législations successives qui, de proche en proche, remettent en cause le calendrier électoral tel qu'il est issu de la précédente modification législative réduisant ainsi à néant le principe de la Souveraineté nationale détenue par le Peuple pourtant posé par les textes fondateurs de la France républicaine.

---

[741] **Jean-Jacques ROUSSEAU** : *Du contrat social*. Livre III. Chapitre XIII Editions GF Flammarion. 2001. Page 130.
[742] **François BORELLA** : *Critique du savoir politique*. PUF. Paris. Collection Questions. 1990.

1455 - S'agissant du Conseil constitutionnel, et nonobstant sa trop grande frilosité devant le problème qui vient d'être évoqué, son positionnement institutionnel s'améliore encore grâce au mouvement de réduction de la durée des mandats politiques en ce début du XXIème siècle. En effet, bien que ne s'inscrivant pas lui-même dans la compétition des institutions électives, le Conseil constitutionnel voit son positionnement institutionnel changé du simple fait de la réduction des mandats présidentiel et sénatorial. Ainsi, le Conseil constitutionnel, grâce au mandat de neuf ans renouvelable par tiers tous les trois ans de ses membres, bénéficie d'atouts importants pour devenir la figure tutélaire des institutions, positionnement auquel le prépare sa déjà longue et importante évolution depuis 1958. De simple régulateur des pouvoirs publics, le Conseil constitutionnel est en passe de devenir une véritable Cour Suprême imposant à l'ensemble des pouvoirs publics non seulement sa jurisprudence mais plus largement sa vision du fonctionnement légitime des pouvoirs publics.

1456 - La notion de mandat politique s'est façonnée, pour ce qui concerne la France, à compter de la Révolution de 1789. Ce n'était à l'origine, que le moyen par lequel la Nation désignait le corps des représentants destinés à penser pour elle. Tardivement s'est imposée l'idée que les citoyens exerçaient un véritable choix politique entre des programmes en compétition pour briguer les suffrages. La notion de **représentation** nationale a ainsi connu plusieurs naissances ou renaissances car déjà, dans la France de l'époque moderne, « *la classe dirigeante* », la noblesse, était chargée de vouloir pour le peuple. Entre les deux époques moderne et contemporaine, **la Souveraineté** avait changé de mains. À la Révolution, la Nation, personnalisation transcendante de la collectivité des citoyens, s'est imposée face à la décadence de l'ordre ancien, monarchie de droit divin, monarchie absolue. C'est également à cette même époque révolutionnaire que s'est imposée l'idée moderne de **citoyenneté.** Les citoyens, *« libres et égaux en droit »*, ont succédé aux sujets du Roi et ont pris en charge la gestion du bien commun, la *« res publica »*, **la République** qui avait connu son avènement dans l'ensemble romain grâce à CICERON au Ier siècle avant Jésus-Christ, soit quelque dix-neuf siècle plus tôt, ce même CICERON, lecteur des philosophes grecs qui avaient pensé et mis en œuvre les premiers élans de la **démocratie.**

1457 - Ainsi, vingt-cinq siècles d'évolution de la pensée politique ont permis l'éclosion de la notion de durée des mandats politiques dont la maîtrise opérationnelle n'est cependant pas encore assurée.

BIBLIOGRAPHIE

DICTIONNAIRES ET ENCYCLOPEDIES :

Le grand Larousse de la langue française en 7 volumes.
Edition 1980.

L'Encyclopaédia Universalis.
12ème publication. Février 1978.

OUVRAGES GÉNÉRAUX : Histoire générale :

Histoire de la France contemporaine. 1789-1980.
Editions sociales/Livre Club Diderot Paris 1977-1981.

OUVRAGES : ***La durée des mandats politiques*** a été abordée à partir d'une approche des cinq concepts fondateurs que sont **la démocratie, la citoyenneté, la république, la souveraineté et la représentation**.
Plusieurs voies ont été explorées : **le droit**, bien sûr s'agissant de la construction d'une thèse de droit public, mais également **la science politique**, **l'histoire** et **la philosophie**.

DROIT :

AVRIL Pierre : Écrits de théorie constitutionnelle et de droit politique,
Paris, Éd. Panthéon-Assas, LGDJ Diffuseur 2010 Collection: Les Introuvables
Paris. 1998. 319 pages.

BORELLA François : Critique du savoir politique.
Paris. PUF. 1990. Collection questions. 232 pages.

BRUNETIÈRE De La A. La souveraineté du peuple en France
Paris, P. Lethielleux. 1901. 313 pages.

CARRÉ de MALBERG Raymond : La loi, expression de la volonté générale.
Edition Economica. Paris. 1984. Collection Classiques. Série politique et constitutionnelle. 228 pages.

DAUGERON Jean-Marie : La notion d'élection en droit constitutionnel : **contribution à une théorie juridique de l'élection à partir du droit public français.**
Paris, Dalloz. 2011. 1298 pages.

FRISON-ROCHE François : Le modèle semi-présidentiel comme instrument de la transition en Europe post communiste.
Bruxelles. Bruylant 2005. 560 pages.

HAQUET Arnaud : Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français.
Paris, Presses universitaires de France. 2004 Collection: Les Grandes thèses du droit français. 333 pages.

LERUEZ Jacques : Le système politique britannique.
Compact. Armand Colin. 2ème édition. 2001. 331 pages.

MAULIN Éric : La théorie de l'État de Carré de Malberg.
Paris, Presses universitaires de France – 2003 Collection: Léviathan. 344 pages.

MENUDIER Henri : Système politique et élections en République Fédérale d'Allemagne.
Berne ; Francfort-s-Main ; Paris, P. Lang 1986
Collection: Contacts. Série 4. Bilans et enjeux. 225 pages.

MENY Yves et SUREL Yves : Politique comparée : les démocraties : Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie.
Paris. Montchrestien. Lextenso éditions. 2009 Collection: Domat politique. 488 pages.

PONTIER Jean-Marie : La République en France.
Paris, Dalloz. 1998 Collection: Connaissance du droit. 146 pages.

TOINET Marie-France : Le système politique des États-Unis.
Thémis P.U.F. 1987. 629 pages.

SCIENCE POLITIQUE :

ARKWRIGHT Edward et DELAMARRE Manuel : Citoyenneté et vie démocratique,
Paris. la Documentation française. Collection: Découverte de la vie publique. 2005. 189 pages.

ANSELME Jean-Pierre, HAVLICECK Irena et JACQUEMIN Dominique : Pourquoi cette démocratie représente si mal le peuple ? : **Enquêtes sur le pouvoir politique en France.**
Paris, le Médiateur. 2001. 124 pages.

ANTONY Daniel : De la République et de la citoyenneté : **le défi démocratique dans la France du XXIe siècle.**
Besançon, Les Éditions du Sekoya. 2009. 479 pages.

BLONDIAUX Loïc : Le nouvel esprit de la démocratie: **actualité de la démocratie.**
Paris, Seuil 2008 Collection: La République des idées. 109 pages.

BRANAA Jean-Éric : La constitution américaine et les institutions.
Paris. Ellipses.Collection: Les essentiels de la civilisation anglo-saxonne. 2006. 144 pages.

BRAUD Philippe : Science politique : 1, La démocratie.
Collection: Points. Série Essais. 243 pages.

BRAUD Philippe: Penser l'Etat.
Paris, Ed. du Seuil. 2004 Collection: Points. 248 pages.

BROUX Jean-Marc, DUCLOS Jean-Pierre et LEMERLE Franck : Abécédaire de la citoyenneté.
Paris, le Cherche midi Collection: Documents. 2007. 308 pages.

BURDEAU Georges : La démocratie.
Paris, Ed. du Seuil. 1990 Collection: Points. Politique. 184 pages.

CAPDEVIELLE Jacques : Démocratie : **la panne.**
Paris, Textuel. 2004 Collection: La Discorde. 187 pages.

CHAPSAL Jacques : La vie politique sous la Vème République.
Paris. PUF, Thémis, science politique. 1ère édition. 1981. 708 pages.

CHEVALLIER Jacques : L'État postmoderne
Paris, LGDJ Collection: Droit et société. Série Politique. 2008. 266 pages.

COLLIARD Jean-Claude : Les régimes parlementaires contemporains.
Presses FNSP 1978. 368 pages.

CONSTANT Benjamin : Principes de politique applicables à tous les gouvernements : version de 1806-1810. Préface de Tzvetan Todorov ;
Paris, Hachette littératures. 1997 Collection: Pluriel. 447 pages.

COUTANT Arnaud : Tocqueville et la constitution démocratique : souveraineté du peuple et libertés
Paris, Mare & Martin 2008 Collection: Droit & science politique. 680 pages.

D'ARCY François : La Représentation. sous la dir. de
Paris, Economica – 1985 Collection: Collection Politique comparée. 250 pages.

DELSOL Chantal : La République, une question française.
Paris, Presses universitaires de France – 2002. 151 pages.

DE WAELE Jean-Michel et MAGNETTE Paul : Les démocraties européennes:
Approches comparées des systèmes politiques nationaux.
Paris, A. Colin. 2010 Collection: U. Sciences politiques. 461 pages.

DRAÏ Raphaël : Grands problèmes politiques contemporains : les nouvelles échelles de la responsabilité politique.
Presses universitaires d'Aix-Marseille. 2001. 409 pages.

DUCHESNE Sophie : Citoyenneté à la française.
Paris, Presses de Sciences po. 1997. 330 pages.

DUCOMTE Jean-Michel : La République.
Toulouse, Milan. 2002 Collection: Les Essentiels Milan. 63 pages.

DUHAMEL Olivier : Les démocraties.
Paris, Éd. du Seuil. 1995 Collection: Points. Série Essais. 313 pages.

DUHAMEL Olivier : Le quinquennat.
Presses FNSP. 3ème édition. 2008. 141 pages.

DULONG Delphine : La construction du champ politique,
Rennes, Presses universitaires de Rennes 2010 Collection: Didact. Sciences politiques. 375 pages.

DUVERGER Maurice : Demain la République.
Paris, R. Julliard. 1958. 156 pages.

DUVERGER Maurice : La monarchie républicaine.
Paris. Editions Robert Laffont. Collection Libertés 2000. 1974. 283 pages.

DUVERGER Maurice : Introduction à la politique.
Gallimard. Collection Idées. 1968. 382 pages.

DUVERGER Maurice : La démocratie sans le Peuple.
Paris. Seuil. Collection L'histoire immédiate. 1967. 257 pages.

FARVAQUE Etienne et PATY Sonia : Économie de la démocratie.
Bruxelles, De Boeck 2009 Collection: Le Point Sur. 116 pages

GAUCHET Marcel : La révolution des pouvoirs : la souveraineté, le peuple et la représentation, 1789-1799.
Paris, Gallimard - 1995. Collection: Bibliothèque des histoires. 288 pages.

GAUCHET Marcel : L'avènement de la démocratie. I. La révolution moderne.
Paris. Gallimard. Bibliothèque des sciences humaines. 2007. 206 pages.

GAUCHET Marcel : La condition politique.
Paris, Gallimard 2005 Collection: Collection Tel. 557 pages.

GAXIE Daniel : La démocratie représentative.
Paris, Montchrestien. 2000. Collection: Clefs. Politique. 160 pages.

GONOD Pascale et DUBOIS Jean-Pierre : Citoyenneté, souveraineté, société civile. Sous la direction de ; avec les contributions de Vida Azimi, Pierre Barge, Dominique Fenouillet.
Paris, Dalloz. 2003 Collection: Thèmes et commentaires. 102 pages.

GUISELIN Emmanuel-Pie : Le droit de la vie politique.
Paris, Ellipses – 2004 Collection: Mise au point Paris. 1998. 159 pages.

HAMILTON Alexander, JAY John et MADISON James : Le Fédéraliste.
Introduction, traduction et notes d'Anne Amiel.
Editions Classiques Garnier 2012. 648 pages.

HAMILTON Alexander et BOWER Aly : Réflexions sur la république
Paris, Seghers – 1970 Collection: Vent d'Ouest. 305 pages.

HAURIOU Maurice : La souveraineté nationale.
Paris, Sirey ; Toulouse : E. Privat – 1912. 156 pages.

JACQUIER-BRUÈRE, pseudonyme de Michel DEBRÉ et Emmanuel MONICK : Refaire la France, l'effort d'une génération.
Paris, Plon, 1945. 180 pages.

LAUVAUX Philippe : Les grandes démocraties contemporaines.
PUF 2004. 1060 pages.

LECUVER Yannick : L'européanisation des standards démocratiques.
Rennes, Presses universitaires de Rennes – 2011 Collection: L'Univers des normes.
210 pages.

LEFEBVRE Henri : Du contrat de citoyenneté. Groupe de Navarrenx... ; sous la direction de.
Paris, Syllepse. 1991. 382 pages.

LEFORT Claude : Essais sur le politique: XIXe-XXe siècles.
Paris, Éd. du Seuil – 2001 Collection: Points. Série Essais. 364 pages.

LEFORT Claude : Les formes de l'histoire. Essai d'anthropologie politique.
Paris. Gallimard. Collection Essais. 2000. 568 pages.

LELEUX Claudine : La démocratie moderne : les grandes théories.
Paris, éd. du Cerf – 1997 Collection: Textes en main. 380 pages.

LEMIEUX Pierre : La Souveraineté de l'individu : essai sur les fondements et les conséquences du nouveau libéralisme.
Paris, Presses universitaires de France 1987. 197 pages.

MANIN Bernard : Principes du gouvernement représentatif.
Paris, Flammarion 2008 Collection: Champs. Essais. 319 pages.

MINEUR Didier : Archéologie de la représentation politique: structure et fondement d'une crise.
Paris, Presses de la Fondation nationale de sciences politiques
Collection: Collection académique. 2010. 292 pages.

PETOT Jean : La démocratie en l'an 2000 : 1. Une supériorité peu perfectible.
Paris, Ed. Fac 2000. 256 pages.

PETOT Jean : La démocratie en l'an 2000. 2, Une victoire menacée.
Paris, Ed. FAC. 2000. 252 pages.

PRAT Raymond : La Ve République à la mode de Périclès : un nouveau sénat.
Grignan (Drôme), Complicités. 1999. 161 pages.

QUERMONNE Jean-Louis : Les régimes politiques occidentaux.
Paris, Ed. du Seuil. 2000. Collection: Points. Série Essais. 340 pages.

ROMAN Joël : La démocratie des individus.
Paris, Calmann-Lévy .1998. Collection: Essai société. 222 pages.

ROSANVALLON Pierre : La légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité.
Paris, Éd. du Seuil 2010 Collection: Points. Série Essais. 367 pages.
ISBN 2-7021-2867-X

ROSANVALLON Pierre : Pour une histoire conceptuelle du politique. Leçon inaugurale au Collège de France faite le jeudi 28 mars 2002
Paris, Seuil. 2003. 10 pages.

ROSANVALLON Pierre : La contre démocratie. La politique à l'âge de la défiance.
Paris. Ed. du Seuil. Collection Points Essais. 2008. 344 pages.

SADOUN Marc : La démocratie en France. 1. Idéologies.
Paris, Gallimard. 2000 Collection: NRF essais. 469 pages.

SADOUN Marc : La démocratie en France. 2. Limites.
Paris, Gallimard. 2000 Collection: NRF essais. 570 pages.

SHKLAR Judith : La citoyenneté américaine : la quête de l'intégration.
Trad. de l'américain par Olivier Camy
Paris, Calmann-Lévy: 1991. 146 pages.

SLAMA Alain-Gérard : La régression démocratique.
Paris, Fayard. 1995. 285 pages.

SUE Roger : La société civile face au pouvoir.
Paris, Presses de Sciences Po – 2003 Collection: La Bibliothèque du citoyen. 131 pages.

TAGUIEFF Pierre-André : La République menacée. Entretien avec Philippe Petit
Paris, Les Editions Textuel – 1996 Collection: Conversations pour demain. 119 pages.

TERREL Jean : Les théories du pacte social : droit naturel, souveraineté et contrat de Bodin à Rousseau.
Paris. Editions du Seuil. Collection Points. Série Essais. 2001. 423 pages.

TOCQUEVILLE Alexis de : De la démocratie en Amérique.
13ème édition. Ed. Pagnerre. Paris. 1850. Consultable sur Gallica.bnf.fr

TOURAINE Alain : Qu'est-ce que la démocratie ?
Paris, Fayard – 1994. 297 pages.

BOULAB-AYOUB Josiane et BONNEVILLE Luc : Souverainetés en crise. Sous la dir. de **avec les textes de Francis Akindé, Hugues Bonenfant, Luc Bonneville...**
Paris, l'Harmattan ; Laval Québec, les Presses de l'Université Laval 2003
Collection: Mercure du Nord. 569 pages.

DOCKÈS Emmanuel : Valeurs de la démocratie: **huit notions fondamentales : liberté, égalité, pouvoir, droit, contrat, propriété, intérêt, représentation.**
Paris, Dalloz. 2005. Collection: Méthodes du droit. 183 pages.

LESQUESNE Christian et MacDONAGH-PAJEROVA : La citoyenneté démocratique dans l'Europe des vingt-sept.
Paris, l'Harmattan Collection: Logiques politiques. 295 pages.

HISTOIRE :

Histoire de l'Antiquité.

AZOULAY Vincent : Périclès : la démocratie athénienne à l'épreuve du grand homme.
Paris, A. Colin Collection: Nouvelles biographies historiques. 277 pages.

DABDAB TRABULSI José Antonio : Participation directe et démocratie grecque: une histoire exemplaire ?
Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté. Collection: Institut des sciences et techniques de l'Antiquité. 2006. 265 pages.

DUCOS Michèle : Les Romains et la loi : recherches sur les rapports de la philosophie grecque et de la tradition romaine à la fin de la république.
Paris. Les Belles lettres – 1984 Collection: Collection d'études anciennes. 520 pages.

DUPONT Florence : Le citoyen romain sous la République : 509-27 avant J.C.
Paris, Hachette – 1994 Collection: La Vie quotidienne. 356 pages.

FINLEY Moses I : L'Invention de la politique: **démocratie et politique en Grèce et dans la Rome républicaine.**
Traduit de l'anglais par Jeannie Carlier ; préface de Pierre Vidal-Naquet
Paris, Flammarion 1994 tirage 2011 Collection: Champs. Histoire. 217 pages.

HUSSON Suzanne : La "République" de Diogène : une cité en quête de la nature.
Paris, J. Vrin. 2011 Collection: Histoire des doctrines de l'Antiquité classique. 235 pages.

KAGAN Donald : Périclès, Texte imprimé : la naissance de la démocratie. Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Guillaume Villeneuve.
Paris, Taillandier. 2011 Collection: Texto. 363 pages.

LÉVÈQUE Pierre et VIDAL-NAQUET Pierre : Clisthène l'Athénien : **essai sur la représentation de l'espace et du temps dans la pensée politique grecque de la fin du VIe siècle à la mort de Platon.**
Paris, Macula. 1992 Collection: Deucalion. 163 pages.

MOGENS Herman Hansen : La démocratie athénienne à l'époque de Démosthène : structure, principes et idéologie Traduction de Serge Bardet ; avec le concours de Philippe Gauthier
Paris, Les belles lettres. Collection Histoire. 493 pages

MOURIER Pierre-François : Cicéron : l'avocat et la république.
Paris, Ed. Michalon. 1996 Collection: Le Bien commun. 123 pages.

NICOLET Claude : Le métier de citoyen dans la Rome Républicaine.
Paris Gallimard. Collection Tel. 1988. 543 pages.

ROMAN Danièle et ROMAN Yves : Rome et l'hellénisme : IIIe-Ier siècle av. J.C.
Paris, Ellipses. 2005 Collection: Le Monde, une histoire. 311 pages.

ROMILLY Jacqueline de : Problèmes de la démocratie grecque.
Paris, Hermann. 2006 Collection: Collection Savoir. Cultures. 197 pages.

VATIN Claude : Citoyens et non citoyens dans le monde grec.
Paris, Société d'édition d'enseignement supérieur.1984 Collection: Regards sur l'histoire. 264 pages.

VIDAL-NAQUET Pierre : Les Grecs, les historiens, la démocratie : le grand écart.
Paris, la Découverte. 2000 Collection: Textes à l'appui. Histoire classique. 284 pages.

WEILL Claude : Le siècle de Périclès. sous la direction de
Paris, Saint-Simon, CNRS éd.. 2010
Collection: Le Nouvel observateur présente CNRS science politique. 164 pages.

ZORGBIBE Charles : La République hellénique..
Paris, Berger-Levrault. 1978 Collection: Encyclopédie politique et constitutionnelle. Série Europe. 60 pages.

Histoire moderne.

CHARTIER Roger et RICHET Denis : Représentation et vouloir politiques: **autour des États généraux de 1614**. Sous la dir. de
Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales. 1982
Collection: Recherches d'histoire et de sciences sociales. 194 pages.

GOJOSSO Éric : Le concept de République en France (XVIe-XVIIIe siècle).
Aix-Marseille, Presses Universitaires d'Aix-Marseille. 1998. 543 pages.

Histoire révolutionnaire.

BOROUMAND Ladan : La guerre des principes: **Les assemblées révolutionnaires face aux droits de l'homme et à la souveraineté de la nation, mai 1789-juillet 1794**. Préface de Mona Ozouf
Paris, Éd. de l'École des hautes études en sciences sociales 1999
Collection: Recherches d'histoire et de sciences sociales. 583 pages.

FAUCHON Pierre : L'Abbé Grégoire : le prêtre-citoyen.
Tours, Ed. de la "Nouvelle République" – 1989. 141 pages.

GUEVREMONT Normand : L'avènement de la démocratie libérale: **le Parlement en Angleterre, la révolution et la constitution américaines.**
Saint-Joachim de Shefford, Québec, Éditions Cartier - 2001. 141 pages.

NEEDHAM Marchamont : De la souveraineté du peuple, et de l'excellence d'un état libre; traduit de l'anglais et enrichi de notes par Théophile Mandar ; édition présentée et annotée par Raymonde Monnier.
Paris, Ed. du Comité des travaux historiques et scientifiques - 2010
Collection: Collection de documents inédits sur l'histoire de France. 238 pages.

Histoire contemporaine.

AGULHON Maurice : La République.
1er volume **:** 468 pages.
2ième volume **:** 564 pages.
Paris, Hachette littératures. 1999 Collection: Pluriel 1982.

BERSTIEN Serge, CONTAMINE Philippe et WINOCK Michel : Histoire de la France politique. Sous la direction de. **L'invention de la démocratie : 1789-1914.**
Paris, Ed. du Seuil -- 2002 Collection: L'Univers historique. 513 pages.

BUTON Philippe : Une Histoire intellectuelle de la démocratie: 1918-1989
Paris. 2000 Collection: Histoire, cultures et sociétés. 255 pages.

CALMETTES Gérard : Lamartine, voix de la République.
Ed. de l'Armançon. 1998. 144 pages.

CARON Jean-Claude : La Nation, l'Etat et la démocratie en France de 1789 à 1914.
Paris, A. Colin. 1995 Collection: Collection U. 364 pages.

COHEN –TANUGI Laurent : La métamorphose de la démocratie.
Paris, O. Jacob. 1989. 197 pages.

COLAS Dominique : Citoyenneté et nationalité.
Paris, Gallimard. 2004 Collection: Collection Folio. Histoire. 505 pages.

JULLIARD Jacques : La Faute à Rousseau : essai sur les conséquences historiques de l'idée de souveraineté populaire.
Paris, Éd. du Seuil – 1985. 252 pages.

LACORNE Denis : L'invention de la république américaine.
Paris, Hachette Littératures 2008 Collection: Pluriel.351 pages.
ISBN 978-2-01-279462-7

MEYNERS d'ESTREY Henry : La souveraineté du peuple : Les droits de l'Homme, les droits du citoyen, le suffrage universel. Etude historique et critique.
Paris, G. Pedone-Lauriel. 1889

MIQUEL Pierre : Vive la République, quand même !
Paris, Fayard. 1999. 181 pages.

MOATTI Claudia et RIOT-SARCEY Michèle : La République dans tous ses états : **pour une histoire intellectuelle de la république en Europe**. Sous la direction de
Paris, Payot. 2009. 377 pages.

NORA Pierre : Les lieux de mémoire. I. La République.
Paris, Gallimard. 1984 Collection: Bibliothèque illustrée des histoires. 674 pages.

ROSANVALLON Pierre : Le Sacre du citoyen : histoire du suffrage universel en France.
Paris, Gallimard. 2001 Collection: Collection Folio. Histoire. 640 pages.

ROSANVALLON Pierre : Le modèle politique français : La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours.
Paris. Seuil. Collection Points Histoire. 2006. 445 pages.

RUDELLE Odile : La République des citoyens, FERRY Jules.
Paris, Imprimerie nationale Editions. 1996. 2 volumes : 508 et 518 pages.

Ouvrages transversaux.

BOURETZ Pierre : La République et l'universel.
Paris, Gallimard. 2002 Collection Folio. Histoire. 292 pages.

BRAUDEL Fernand : Écrits sur l'Histoire.
Paris Flammarion. Collection Champs. 1984. 314 pages.

CANFORA Luciano : La démocratie: histoire d'une idéologie.
Traduit de l'italien par Anna COLAO et Paule ITOLI ; préface de Jacques LE GOFF
Paris, Éditions du Seuil. 2006 Collection: Faire l'Europe. 482 pages.

DUUN John : Libérer le peuple: histoire de la démocratie.
Traduit de l'anglais par Sylvie Kleiman-Lafon
Genève, M. Haller . 2010. 267 pages.

FOURNIER Patrick et LUIS Jean-Philippe : Institutions et représentations du politique: Espagne, France, Italie, XVIIe-XXe siècles. Sous la direction de
Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal. 2006
Collection: Histoires croisées. 258 pages.

FUMAROLI Marc : La république des Lettres.
Editions Gallimard, collection Bibliothèque des histoires. 2015

JEANNENEY Jean-Noël : La République a besoin d'histoire.
Paris, Ed. du Seuil – 2000. 253 pages.

MAGNETTE Paul : La citoyenneté : **une histoire de l'idée de participation civique**.
Bruxelles, Bruylant - 2001. 283 pages.

MAIRET Gérard : Le principe de souveraineté : histoires et fondements du pouvoir moderne.
Paris, Gallimard. 1996 Collection: Folio. Essais. 311 pages.

NICOLET Claude : Histoire, Nation, République.
Paris, O. Jacob. 2000. 342 pages.

NICOLET Claude : La passion de la République.
Paris, Ed. Sociales. 1992 Collection: Essai. 254 pages.

NIPPEL Wilfried : Liberté antique, liberté moderne : les fondements de la démocratie de l'Antiquité à nos jours.
Toulouse. Presses universitaires du Mirail. Collection Tempus. 2010. 325 pages

PICQ Jean : Une histoire de l'État en Europe: **pouvoir, justice et droit du Moyen Âge à nos jours.**
Paris, Les Presses de Sciences Po 2009. 611 pages.

ROSANVALLON Pierre : La démocratie inachevée : **histoire de la souveraineté du peuple en France.**
Paris Gallimard 2003 Collection Folio. Histoire. 591 pages.

ROSANVALLON Pierre : Le peuple introuvable, Texte imprimé : histoire de la représentation démocratique en France.
Paris, Gallimard. 1998 Collection: Bibliothèque des histoires. 379 pages.

VERNANT Jean-Pierre, BRISSON Jean-Paul et VIDAL-NAQUET Pierre : Démocratie, citoyenneté et héritage gréco-romain.
Paris, Éd. Liris. 2004. 120 pages.

PHILOSOPHIE :

ARISTOTE : Les politiques.
Editions GF Flammarion 2ème édition. 1993. 575 pages.

ARTOUS Antoine : Démocratie, citoyenneté, émancipation : Marx, Lefort, Balibar, Rancière, Rosanvallon, Negri
Paris, Éd. Syllepse - 2010 Collection: Mille marxismes. 158 pages.

BRONDINO Laura, DOTTI Jorge et VERMEREN Patrice : Philosophie politique et état de la démocratie ; sous la responsabilité de
Paris, l'Harmattan 2007 Collection: La Philosophie en commun. 364 pages.

CASTORIADIS Cornélius : Une société à la dérive: entretiens et débats, 1974-1997
Paris, Éd. du Seuil. 2011. Collection: Points. Série Essais. 389 pages.

CASTORIADIS Cornélius : Ce qui fait la Grèce. 2. La cité et les lois : séminaires 1983-1984 ; texte établi, présenté et annoté par Enrique Escobar, Myrto Gondicas et Pascal Vernay.
Paris, Éd. du Seuil Collection: La Couleur des idées 2008. 305 pages.

CASTORIADIS Cornélius : Les carrefours du labyrinthe, n° 3 : Le monde morcelé.
Paris. Ed. du Seuil. Collection La couleur des idées. 1990. 277 pages.

CHATENET Pierre : Épitaphe pour la démocratie parlementaire.
Paris, Buchet-Chastel. 1990. 230 pages.

CICÉRON : De la république – Des lois.
Paris. Garnier Flammarion. 1965. 244 pages.

DAVID Marcel : La souveraineté du peuple.
Paris, Presses universitaires de France. 1996 Collection: Questions. 337 pages.

DEBRAY Régis : La République expliquée à ma fille.
Paris, Ed. du Seuil. 1998. 61 pages.

FABIANI Jean-Louis : Les Philosophes de la République.
Paris, Éd. de Minuit. 1988 Collection: Le Sens commun. 177 pages.

GOYARD-FABRE Simone : Les principes philosophiques du droit politique moderne.
PUF 1997

GOYARD-FABRE Simone : Jean Bodin et le droit de la République.
Paris, Presses universitaires de France. 1989 Collection: Léviathan. 310 pages.

GOYARD-FABRE Simone : Qu'est-ce que la démocratie ? : la généalogie philosophique d'une grande aventure humaine.
Paris, A. Colin. 1998 Collection: Collection U. 237 pages.

GRANGE Juliette : L'idée de République.
Paris, Pocket. 2008 Collection: Agora Paris. 1985. 254 pages.

HABERMAS Jürgen : L'intégration républicaine : essais de théorie politique.
Paris, Fayard - 1998. 386 pages.

KRIEGEL Blandine : Philosophie de la République.
Paris, Plon. 1998. 401 pages.

KRIEGEL Blandine : La République incertaine.
Paris, Quai Voltaire. 1992. 73 pages.

LEGROS Robert : L'avènement de la démocratie.
Paris, B. Grasset. 1999 Collection: Le Collège de philosophie. 392 pages.

LEGROS Robert : La question de la souveraineté: **droit naturel et contrat social**
Paris, Ellipses. 2001 Collection: Philo-sup. 64 pages.

LAPIERRE Jean-William : Qu'est-ce qu'être citoyen : propos de philosophie politique.
Paris, Presses Universitaires de France. 2001 Collection: Politique éclatée. 245 pages.

LECHENET Annie : Jefferson-Madison: un débat sur la République.
Paris, Presses universitaires de France. 2003 Collection: Philosophies. 127 pages.

LESSAY Franck : Souveraineté et légitimité chez Hobbes.
Paris, Presses universitaires de France – 1988 Collection: Léviathan. 291 pages.

MANENT Pierre : Enquête sur la démocratie. : Études de philosophie politique; avant-propos de Jean-Vincent Holeindre.
Paris, Gallimard. 2007 Collection: Collection Tel. 472 pages.

MONTESQUIEU : De l'esprit des lois.
Paris. Gallimard. Folio Essais. 1995.
Volume 1 : 604 pages. Volume 2 :. 1625 pages

PLATON : La république.
Paris. GF Flammarion. 2002.

PLATON : Les lois.
Paris. Gallimard. Folio Essais.

ROUSSEAU Jean-Jacques : Du contrat social.
Editions GF Flammarion 2001. 257 pages.

SCHNAPPER Dominique : Qu'est-ce que la citoyenneté ? Avec la collaboration de Christian Bachelier.
Paris, Gallimard. 2000. Collection: Folio. Actuel. 320 pages.

SCHNAPPER Dominique : La communauté des citoyens : sur l'idée moderne de nation.
Paris, Gallimard. 1994 Collection: NRF essais. 228 pages.

SIRINELLI Jean-François : Aux marges de la République,: **essai sur le métabolisme républicain.**
Paris, Presses universitaires de France. 2001. Collection: Le Nœud gordien. 139 pages.

SPITZ Jean Fabien : Bodin et la souveraineté.
Paris. Presses universitaires de France. 1998. Collection: Philosophies. 128 pages.

STASSE François : L'héritage de Mendès France : une éthique de la république.
Paris, Seuil. 2004. 152 pages.

TODD Emmanuel : Après la démocratie.
Paris, Gallimard. 2010 Collection: Folio. Actuel. 311 pages.

TRAITÉS ET MANUELS DE DROIT CONSTITUTIONNEL : Ouvrages actuels :

ARDANT Philippe et MATHIEU Bernard : Institutions politiques et droit constitutionnel.
LGDJ. 25ième édition. 2013. 506 pages.

CHANTEBOUT Bernard : Droit constitutionnel.
Sirey, 30ième édition, 2013. 656 pages.

CONSTANTINESCO Vlad et PIERRÉ-CAPS Stéphane : Droit constitutionnel
PUF Thémis droit, 6ième édition, 2013. 535 pages.

FAVOREU Louis, GAIA Patrick, GHEVONTIAN Richard, MESTRE Jean-Louis, PFERSMANN Otto, ROUX André et SCOFFONI Guy : Droit constitutionnel.
Précis Dalloz, 16ième édition, 2013. 1070 pages.

GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Éric : Droit constitutionnel et institutions politiques.
Domat – Montchrestien, 27ième édition, 2013. 834 pages.

HAMON François et TROPER Michel : Droit constitutionnel.
LGDJ, 34ième édition, 2013. 744 pages.

PACTET Pierre et MÉLIN-SOUCRAMANIEN Ferdinand : Droit constitutionnel.
Sirey, 32ième édition, 2013. 641 pages.

PIERRÉ-CAPS Stéphane : Droits constitutionnels étrangers.
PUF Licence Droit. 2010. 248 pages.

TRAITÉS ET MANUELS DE DROIT CONSTITUTIONNEL : Ouvrages anciens.

CADART Jacques : Institutions politiques et droit constitutionnel.
L.G.D.J. 2ième édition. 1979 2 tomes.

DUVERGER Maurice : Institutions politiques et droit constitutionnel.
P.U.F. 14ème édition. 1976. Tome I : 553 pages, tome II : 389 pages.

ESMEIN Adhémar et NÉZARD Henry: Eléments de droit constitutionnel français et comparé.
1. La liberté moderne : Principes et institutions.
Paris. Sirey. 1921. 677 pages.

HAURIOU Maurice : Précis de droit constitutionnel.
Sirey 2ème édition. 1929. 759 pages.

PIERRE Eugène : Traité de droit politique, électoral et parlementaire.
Paris Librairies Imprimeries réunies. . 4ième édition.. 1919.

PRÉLOT Marcel et BOULOUIS Jean : Institutions politiques et droit constitutionnel.
Précis Dalloz 6ème édition. 1972. 920 pages.

TRAITÉS ET MANUELS DE SCIENCE POLITIQUE :

BURDEAU Georges: Traité de science politique.
L.G.D.J. 3ème édition 1980.
Tome I. Volume I. 483 pages.
Tome I. Volume II. 385 pages.
Tome II 733 pages.

DUVERGER Maurice : Introduction à la politique.
Éditions Gallimard. 1964. Collection Idées. 382 pages.

LAPIERRE Jean William : L'analyse des systèmes politiques.
Collection SUP le sociologue PUF 1973. 276 pages.

LAVROFF Dmitri Georges : Le système politique français.
Précis Dalloz 2ème édition 1979. 727 pages.

RECUEILS DE TEXTES ET DOCUMENTS :

DUHAMEL Olivier et MENY Yves : Dictionnaire constitutionnel
P.U.F. 1ère édition 1992. 1112 pages.

DUVERGER Maurice : Constitutions et documents politiques.
Paris, Presse universitaires de France – 7ème édition, 1974. 821 pages.

GAILLE Marie : Le citoyen : introduction, choix de textes, commentaires, vade-mecum et bibliographie.
Paris, Flammarion – 1998 Collection: G.F. 238 pages.

LUCHAIRE François et CONAC Gérard : La constitution de la République. française.
Paris. Editions Economica. 1980. 1029 pages.

MAUS Didier : Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la Ve République. Rassemblés par.
Paris, CNRS, La documentation française. 1978. 435 pages.

PETTITI Louis Edmond, DECAUX Emmanuel et Pierre-Henri IMBERT : La Convention européenne des droits de l'Homme. Commentaire article par article.
Economica 2ème édition 1999. 1230 pages.

MELANGES :

BORELLA François : Mélange en l'honneur de : Etat, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle,
Nancy, Presses Universitaires de Nancy. 1999. 556 pages.

DUVERGER Maurice : Mélanges en hommage à: : Droit, institutions et systèmes politique, réunis par COLAS Dominique et EMERI Claude
Paris, Presses universitaires de France. 1988. 799 pages.

ACTES DE COLLOQUES :

Association française des historiens des idées politiques : Nation et République: **les éléments d'un débat**
Actes du Colloque de Dijon, 6-7 avril 1994 organisé par le Centre G. Chevrier ; le CERPO ; comité de réd., CERHIP, Centre d'études et de recherches d'histoire des idées politiques
Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, 1995 Collection: Collection d'histoire des idées politiques. 390 pages.

Association française des historiens des idées politiques : Le **concept de représentation dans la pensée politique**
Actes du colloque d'Aix-en-Provence, mai 2002
Aix-en- Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, Faculté de droit et de science politique, 2003 Collection: Collection d'histoire des idées politiques. 493 pages.

BOROT Luc : Civisme et citoyenneté, une longue histoire : Journées scientifiques du Pôle universitaire européen de Montpellier et du Languedoc-Roussillon, les 30 et 31 janvier 1998 ; sous la dir. de
Montpellier, Université Paul Valéry, Montpellier III 1999. 187 pages.

CAZZANIGA Gian Mario et ZARKA Yves Charles : Penser la souveraineté à l'époque moderne et contemporaine.
Actes des colloques, Pise, 1-3 juin 2000 et Paris, 2-4 novembre 2000 sous la dir.
Pise, Ed. ETS ; Paris, J. Vrin. 2001. 2 volumes, 688 pages.

DUVERGER Maurice. Sous la direction de. Les régimes semi présidentiels. Colloque organisé par le centre d'analyse comparative des systèmes politiques. 20 et 21 janvier 1983.
Paris. PUF. 1986. 367 pages.

KOUBI Geneviève et ROBERT Jacques : De la citoyenneté : Colloque des 3, 4 et 5 novembre 1993, Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes -- sous la dir. de Université de Nantes. Faculté de droit et des sciences politiques
Paris, Librairie de la Cour de cassation. 1995. 170 pages.

LE POURHIET Anne-Marie : Représentation et représentativité: Actes de la journée d'études du 14 décembre 2007, Assemblée nationale, organisée sous le haut patronage de l'Association française de droit constitutionnel ; sous la direction de Anne-Marie Le Pourhiet, Bertrand Mathieu, Ferdinand Mélin-Soucramanien et Dominique Rousseau ; avec les contributions et la participation de Pierre Avril, Anne Levade, Christian Bidégaray...
Paris, Dalloz – 2008 Collection: Thèmes et commentaires. 97 pages.

MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel : La République en droit français. Acte du colloque de Dijon, 10 et 11 décembre 1992, Association française des constitutionnalistes
Paris, Economica. 1996. Collection: Droit public positif. 360 pages.

MILACIC Slobodan : La réinvention de l'État : **démocratie politique et ordre juridique en Europe centrale et orientale.** Colloque international Paris, Sénat, Palais du Luxembourg 5 et 6 avril 2002
Bruxelles, Bruylant - 2003. 424 pages.

MONNIER Raymonde : Citoyen et citoyenneté sous la Révolution française. Actes du colloque international de Vizille 24 et 25 septembre 2004. Organisé par la Société des études robespierristes et le Musée de la Révolution française au château de Vizille, Isère
Paris, Société des études robespierristes – 2006 Collection: Collection Études révolutionnaires. 310 pages.

THESES ET MEMOIRES UNIVERSITAIRES NON PUBLIES :

BOSCHETTI Valériane : La souveraineté parlementaire et la souveraineté du peuple au Royaume-Uni.
Mémoire de DEA de droit public. Université de Nancy 2. 1999. 68 pages.

FATH-KURKDJIAN Mélina : La pensée constitutionnelle du Doyen Maurice Hauriou et la Vème République. Sous la direction de Stéphane Pierré-Caps
[S. l.] , [s. n.] – 2001. 637 pages.

STRICHER Daniel : La durée des mandats politiques. Approche institutionnelle et comparative.
Mémoire de Master 2 de droit public. Université de Nancy 2. 2010. 107 pages.

DOCUMENTS INSTITUTIONNELS :

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT : Les standards européens du droit électoral dans le constitutionnalisme européen
Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe 2005
Collection: Science and technique of democracy. 169 pages.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT : Le droit électoral. Principaux textes élaborés par la Commission de Venise, Conseil de l'Europe.
Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe. 2008. 329 pages.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT : Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques.
Commission de Venise, 93ème session plénière, Venise, 14-15 décembre 2012.
Etude n° 646/2011. CDL-AD(2012)027.

PRATCHETT Lawrence et LOWNDES Vivien : Faire évoluer la démocratie en Europe. Résumé analytique de l'acquis du Conseil de l'Europe
Strasbourg, Ed. du Conseil de l'Europe. 2004. Collection: Les institutions démocratiques en action. 118 pages.

CONTRIBUTIONS DE PERSONNALITES POLITIQUES :

BORIS Georges et MENDES-FRANCE Pierre : Servir la République : textes et témoignages
Paris. R. Julliard.1963. 493 pages.

LE PORS Anicet : La citoyenneté.
Paris, Presses universitaires de France – 2002 Collection: Que sais-je ? 127 pages.

LE PORS Anicet : Le nouvel âge de la citoyenneté; avec la contribution de Laurent Fabius, de Robert Hue, de Philippe Séguin.
Paris, Ed. L'Atelier. 1997 Collection: Perspectives. 173 pages.

MENDES-FRANCE Pierre : La république moderne
Paris, Gallimard – 1962 Collection Idées. 254 pages.

PEYREFITTE Alain : C'était DE GAULLE.
Paris Ed. de Fallois, Fayard. 1997. 652 pages.

ARTICLES :

Articles doctrinaux :

ALLIES Paul: *Que sont nos notables devenus ?* Dans Faire la politique. Revue Autrement Mai 1991.

AUNOUSSAMY David : *La démocratie en Inde*. Revue internationale de droit comparé. 1997. Volume 49. N° 3

BRAUD Philippe : *Élire un président ou honorer les dieux ?* Revue Pouvoirs n° 14, PUF, 1980.

CLERC Jean-Pierre : *Les États-unis, l'Amérique centrale et les Caraïbes.* Politiques étrangères 1983. Volume 48. N° 4

DAVID Marcel : *Les racines athéniennes et romaines de la souveraineté du peuple*. Revue française d'histoire des idées politiques. 1996. N° 3

BON Pierre : *L'État en Amérique latine*. Revue Pouvoirs 2001/3 N° 98

DELLEY Jean-Daniel : *La démocratie directe. Un système politique aux portes ouvertes.* Revue Pouvoirs n° 43. 1987.

DENQUIN Jean-Marie: *Réflexions sur la durée du mandat présidentiel*. RDP 1976 p. 1359.

DUCATENZEILER Gérard : *La gauche au pouvoir en Amérique latine*. Revue internationale et stratégique. 2003/2 N° 50

DAVID Marcel : *Études. Les racines athéniennes et romaines de la souveraineté du peuple.* Revue française d'histoire des idées politiques, N°3 p. 3 – 29 Paris, 1996

FAIVRE Catherine : *La Colombie, un régime politique en trompe l'œil.* Revue internationale de droit comparé. 2006. Volume 58 N° 3

FERRETTI Raymond : *Faut-il réduire la durée du mandat présidentiel ?* Les petites affiches. 28 août 1999. n° 168.

FLENER-GERSTER Thomas : *Le Conseil fédéral : Directoire de la Confédération*. Revue Pouvoirs n° 43 1987.

GARIBAY David : *La démocratie prescrite par les autres : L'Amérique centrale ou les élections à tous prix.* Critique internationale. 2004/3 N° 24

GOGUEL François : *Du Sénat de la IIIème à celui de la Vème.* Revue Pouvoirs n° 44. 1988. PUF.

GOY Jérôme : *La garantie européenne du droit à de libres élections législatives : L'article 3 du premier protocole additionnel à la convention de Rome.* Revue de droit public – RDP- 1986, page 1275.

GRANGE Jean et MATIAS Jean : *Le Sénat français comparé aux autres deuxièmes Chambres européennes.* Revue Pouvoirs n° 44. 1988. PUF.

HERMET Guy : *Les démocratisations au 20ème siècle : Une comparaison Amérique latine – Europe de l'Est.* Revue internationale de politique comparée. 2001/2. Volume 8.

IGNASSE Gérard : *Les mutations de la vie politique indienne*. Revue Pouvoirs 1996. N° 79.

JAUME Lucien : *Tocqueville et le problème du pouvoir exécutif en 1848.*
Revue française de science politique. 41ème année. N° 6. 1991.

DE LARA Philippe: *Une révolution en trompe l'œil* dans Faire la politique. Revue Autrement Mai 1991.

LAMBERT Jacques : *La transposition du régime présidentiel hors les États-unis.* Revue française de science politique. 1963. Volume 13 N° 3

LE DIVELEC Armel : *British constitutionnal culture at a crossroad: The fixed-term Parliamentary act 2011*
Www. Juspoliticum.com/un tournant de la culture.html

MARREL Guillaume et PAYRE Renaud : *Le temps des maires. L'allongement du mandat en 1929 : Une redéfinition de l'espace politique municipal.* Revue Politix, volume 14, n°53/2001.

MARREL Guillaume et PAYRE Renaud : *Entre action et élection : Les impératifs de la gestion publique dans la codification temporelle des mandats.* Revue Politique et management publique, volume 43, n° 4, 2005.

MARTY Thomas : *Des rythmes électoraux aux règles électorales*. Revue Pôles sud. 2006/2 N° 25.

MASTIAS Jean : *Histoire des tentations du Sénat de la Ve République*. Revue Pouvoirs n° 44 PUF 1988.

MAUS Didier : *Libre propos sur le Sénat* Revue Pouvoirs n° 64 PUF 1993.

MODERNE Franck : *Les avatars du présidentialisme dans les États latino-américains.* Revue Pouvoirs 2001.

MUNCK Gérard : *La démocratie en Amérique latine : Les acteurs sociaux, la représentation et l'État.* Sociologie et société 1998 Volume 30. N° 1

PARODI Jean-Luc : *Effets et non effets de l'élection présidentielle au suffrage universel direct.* Revue Pouvoirs n° 14, PUF, 1980.

PARODI Jean-Luc : *Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles*. Revue française de science politique. 1984. Volume 34. N° 4/5

QUERMONNE Jean-Louis : *La distinction entre régime présidentiel et régime parlementaire commande –t-elle encore l'avenir de la Vème République ?* R.D.P. 2005 p. 1505

SCHÖNBERGER Christoph : *Études. De la souveraineté nationale à la souveraineté du peuple. Mutations et continuité de la théorie de l'État de Carré de Malberg.* Revue française d'histoire des idées politiques, N°4 p. 297 à 316**.** 1996

SEILER Daniel-Louis : *Enjeux et partis politiques en Suisse*. Revue Pouvoirs n° 43 1987.

THIEBAULT Jean-Luc : *Les périls du régime présidentiel*. Revue internationale de politique comparée. 2006/1 Volume 13.

TRONQUOY Philippe : *Les nouvelles dimensions de la citoyenneté* sous la dir. de Paris, la Documentation française – 2003. 94 p. Les Cahiers français, Paris. 1956

TROUPEL Aurélia : *Raccourcir les mandats pour durer.* Revue Pôles sud. 2006/2 N° 25.

VEDEL Georges *: Vers le régime présidentiel ?* Revue française de science politique 1964. Volume 14 N° 1

VERGELY Daniel : *L'équilibre des pouvoirs : une utopie constitutionnelle.* R.D.P. 2009.

WACHSMANN Patrick : *Participation, communication, pluralisme.* AJDA août 1998, numéro spécial « Les droits fondamentaux : Une nouvelle catégorie juridique ? »

Tribunes, points de vue et entretiens :

ATTALI Jacques : *La démocratie à l'épreuve du futur.* Entretien au journal Le Monde 7 janvier 2007

ATTALI Jacques : *« Il faut réfléchir à la pertinence du bouclier fiscal. »* Entretien au journal Le Monde. 20 mars 2010.

BALLADUR Édouard : *Après le quinquennat*. Le Monde 12 septembre 2000.

BARRE Raymond et ROCARD Michel : *Voter la tête à l'endroit*. Le Monde 18 novembre 2000.

BAVEREZ Nicolas : *Septenium interruptum ?* Le Monde 16 juin 2000.

CARCASSONNE Guy, DUHAMEL Olivier et VEDEL Georges : *Ne pas voter la tête à l'envers.* Le Monde 15 octobre 2000.

CARCASSONNE Guy : *Cumul des mandats, le piège*. Le monde 3 mai 2010.

CHIRAC Jacques : *Changer la République. Pour répondre à la crise de la démocratie française, le président du RPR propose de réformer les institutions.* Le Monde 24 octobre 1991.

CHIRAC Jacques : Verbatim : *La dissolution de l'Assemblée nationale. « Nous avons besoin d'une majorité ressourcée. »* Le Monde 23 avril 1997.

FABIUS Laurent : *Pour un quinquennat de cohérence*. Le Monde 28 juillet 1999.

GISCARD D'ESTAING Valéry : *Le quinquennat dès 1994*. Le Monde 21 avril 1994

GISCARD D'ESTAING Valéry : *Et maintenant, le quinquennat*. Le Monde 11 mai 2000.

HADAS LEBEL Raphaël, Professeur à l'IEP de Paris *Le septennat : Un centenaire qui se porte bien.* Le Monde 25 février 1987

HOEFFEL Daniel : *La réforme, garante du bicaméralisme*. Le Monde 10 janvier 2003.

JEANNENEY Jean-Marcel : *Pour un septennat révocable*. Le Monde 18 février 2000

LANG Jack : Entretien : *« Je rêverais que la nouvelle présidence se place sous le signe d'une démocratie transformée. »* Le Monde 14 février 2001.

LANG Jack : *Lettre au président de la République*. Le Monde 16 juillet 2008.

LEFRANC Pierre : *Le retour du régime des partis*. Le Monde 28 mars 1987.

MITTERRAND François : *« Je souhaite vous parler de la France. »* Le Monde 8 avril 1988.

PISANI Edgard : *Une fois sept ans !* Le Monde 17 mai 2000.

PORTELLI Hugues : Entretien : *« Le Sénat bien placé pour exercer ses nouveaux pouvoirs. »* Le Monde 23 septembre 2008.

RÉMOND René : *La démocratie appelle une éducation*. Entretien. Le Monde 15 juin 1993.

ROBERT Jacques : *Éloge du quinquennat*. Le Monde 25 février 1987.

SANÉ Pierre, ancien secrétaire général d'Amnesty International, membre du Parti socialiste sénégalais et président d'Imagine Africa Institute *: Il ne faut pas sauver le soldat Wade.* Le Monde.fr 30 janvier 2012

SCHWARTZENBERG Roger-Gérard : *La démocratie quinquennale*. Le Monde 20 septembre 1973

SCHWARTZENBERG Roger-Gérard : *Contre le septennat.* Le Monde 23 mars 1971

SEGUIN Philippe : Entretien : *« IL faudra rééquilibrer l'activité des députés entre leur circonscription et l'Assemblée nationale. »* Le Monde 12 janvier 1994.

Articles de presse :

APHATIE Jean-Michel et BACQUÉ Raphaëlle : *Face aux projets de modernisation de la vie publique, les sénateurs doivent choisir entre l'isolement et le compromis.* Le Monde 3 mars 1999.

BACQUÉ Raphaëlle : *Jacques Chirac se résigne à une adoption rapide du quinquennat.* Le Monde 6 juin 2000.

BACQUÉ Raphaëlle : *Le référendum sur le quinquennat aura lieu au plus tard le 8 octobre.* Le Monde 7 juillet 2000.

BARTH Elie : *Les sénateurs ne font pas obstacle à l'inversion du calendrier.* Le Monde 18 avril 2001.

BEZAT Jean-Michel:*Les plus réticents à ce « rendez-vous de la modernité » soulignent le « risque de présidentialisation. »* Le Monde 12 mai 2000.

BEZAT Jean-Michel : *Les sénateurs prêts à lever le tabou sur la durée de leur mandat.* Le Monde 16 juin 2000.

BEZAT Jean-Michel : *La durée du mandat des sénateurs dans le collimateur*. Le monde 8 juillet 2000.

BEZAT Jean-Michel: *Des Ministres zappeurs pleins d'appétit*. Le Monde 23 décembre 2004.

BIFFAUD Olivier et ROBERT DIARD Pascale : *Les stratégies présidentielles derrière la modernisation politique.* Le Monde 7 avril 1998.

BOUCHER Philippe. *Sept* Le Monde 21 février 1987.

BOURDIN Bernard : *Retour aux origines de la Vème République.* Le Monde 12 mai 2006.

BREHIER Thierry : *Réformer les textes et les comportements.* Le Monde 12 novembre 1991.

BRÉHIER Thierry : Disparition : *Bernard CHENOT, un gaulliste partisan de l'équilibre des pouvoirs.* Le Monde 8 juin 1995.

BRÉHIER Thierry : *M. Jospin accompagnerait la dissolution de l'Assemblée d'un référendum sur les institutions.* Le Monde 28 avril 1995.

CHAUSSEBOURG Anne : *Le renouvellement du tiers des sénateurs : Le RPR se renforce face aux centristes. M. JOXE veut changer le mode de scrutin. La fin de la guerre des étoiles ?* Le Monde 26 septembre 1989.

COURTOIS Gérard : *Alors que le débat commence mardi à l'Assemblée nationale, les socialistes engagent la bataille contre le report des municipales.* Le Monde 17 mai 1994.

COURTOIS Gérard : *Ubu sénateur*. Le Monde 4 mars 2000.

COURTOIS Gérard : *Le raccourcissement du mandat devrait renforcer le contrôle des citoyens sur leur principal élu.* Le Monde 6 juin 2000.

COURTOIS Gérard : Référendum : *Le débat sur le quinquennat est escamoté*. Le Monde 17 septembre 2000.

COURTOIS Gérard et CHAMBRAUD Cécile : *L'avenir du quinquennat dépendra du calendrier électoral.* Le Monde 24 septembre 2000.

COURTOIS Gérard : *Le Sénat propose de réduire à six ans le mandat de ses membres*. Le Monde 4 juillet 2002.

COURTOIS Gérard : *Rétro controverse : La folle bataille du quinquennat, Valéry Giscard d'Estaing et Jacques Chirac.* Le Monde 23 août 2007.

COURTOIS Gérard : *La Ve République ou la crise permanente ?*
Le Monde 07 décembre 2011.

COURTOIS Gérard : *Les Français estiment que l'éthique recule en politique*
Le Monde.fr 01 février 2012.

COURTOIS Gérard : *La défiance vis-à-vis du système politique atteint sa cote d'alerte*
Le Monde. 07 février 2014.

DE. M. *Réforme territoriale : Pourquoi l'Elysée patine. Des intentions simples, une application polémique et d'une extrême complexité.* Le Monde 18 septembre 2009.

ESPAGNAC Frédérique, CARVOUNAS Luc, BRÉHIER Emeric *"Mettons la responsabilité au cœur de la réforme des institutions politiques"* Le Monde 05. août 2012.

FABRE Clarisse : *De la tentative avortée de Georges Pompidou à la hâte imposée par Valéry Giscard d'Estaing.* Le Monde 6 juin 2000.

FRESSOZ Françoise : *La maîtrise du temps.* Le Monde 25 mai 2012.

GATTEGNO Hervé : *France : un nouveau type de « midterm ».* Le Monde 4 janvier 2004.

JAFFRÉ Jérôme, directeur du Centre d'études et de connaissances sur l'opinion publique (Cecop) : *"Dangereux choix de la commission Jospin"* LE MONDE. 21.11.2012.

JAKUBYSZYN Christophe : *Le conseil constitutionnel a obtenu gain de cause sur le calendrier des élections de 2007 et 2008.* Le Monde 3 août 2005.

JARREAU Patrick. *M. Jacques CHIRAC voudrait éviter la réduction de la durée du mandat présidentiel.* Le Monde 14 février 1987.

JARREAU Patrick : *Des réflexions sur la modernisation qui dessinent une évolution du régime.* Le Monde 14 février 2001.

JEGO Marie *: Vers un troisième mandat de Poutine.* Le Monde 19 avril 2007.

JÉROME Béatrice : *Pour Jean-Louis Debré, "le régime a changé d'esprit"* Le Monde.fr 17.01.2012.

LASCOMBE Michel et VANDENDRIESSCHE Xavier : *Quinquennat : Au delà des apparences.* Le Monde 21 mai 2000.

LESNE Corinne : *Les Etats-Unis, un pays ingouvernable ?* Le Monde 13 novembre 2011.

MONTVALON Jean-Baptiste de : *« Le mandat de six ans, il sera aussi sec que le quinquennat ! »* Le Monde 26 septembre 2000.

MONVALON Jean-Baptiste de : *Brice Teinturier, directeur général délégué d'Ipsos : « La défiance à l'égard de la vie politique atteint des sommets inégalés »* Le Monde.fr 21 janvier 2014. Propos recueillis par

NAY Olivier, professeur de science politique à l'université Paris-I Panthéon-Sorbonne : *"Il faut en finir avec cette caste fermée de représentants élus"* Le Monde 05 août .2012.

NOBLECOURT Michel : *Le parti socialiste veut ramener à cinq ans la durée de tous les mandats électifs.* Le Monde 7 juin 1996.

PASSERON André : *De 1958 à 1969 et de 1981 à 1991 : Les décennies de la Vème*. Le Monde 7 mai 1991.

PASSERON André *: Le septennat en porte-à-faux. La durée du mandat présidentiel ne paraît plus correspondre au « tempo » de la Vème République. Un double quinquennat serait sans doute mieux adapté.* Le Monde 19 avril 1992.

POUCHARD Alexandre : *Le Conseil constitutionnel, une institution très politique* Le Monde.fr 08.01.2013.

REY-LEFEBVRE Isabelle: *Pourquoi les jeunes se détournent de la politique*. Le Monde.fr. 15.02.2014 Propos recueillis par

ROBERT DIARD Pascale et PARIS Gilles : *Le débat politique au Palais du Luxembourg. L'embellie du Sénat.* Le Monde 24 novembre 1993.

ROBERT DIARD Pascale et BACQUÉ Raphaëlle : *Lionel Jospin souhaite que le mandat soit instauré avant 2002.* Le Monde 17 mai 2000.

ROBERT DIARD Pascale et BACQUÉ Raphaëlle : *Lionel Jospin veut que le quinquennat soit voté avant la fin 2000.* Le Monde 20 mai 2000.

ROGER Patrick : *Les sénateurs cèdent sur le calendrier électoral en échange de la prolongation d'un an de leur mandat.* Le Monde 12 octobre 2005.

ROGER Patrick : *Des députés de la majorité veulent s'opposer à l'allongement du mandat des sénateurs à dix ans ?* Le Monde 28 octobre 2005.

ROGER Patrick : La *commission Jospin veut bousculer les conservatismes politiques.* Le Monde 09 novembre.2012.

SOUZEAU Marion : *Le report des sénatoriales irrite certains élus de l'UMP*. Le Monde 3 août 2005.

TRUONG Nicolas : *HESSEL-MORIN : "Résistons à la tentation réactionnaire !"* Le Monde 28 février 2013. Propos recueillis par Propos recueillis par

WIEDER Thomas : *La défiance des Français envers la politique atteint un niveau record.* Le Monde. 15 janvier 2013.

Le Monde.fr avec Reuters : *David Cameron propose une réforme des institutions britanniques.* 26 mai 2009
Le Monde.fr : *Tout comprendre des élections de mi-mandat.* 30 octobre 2010.

Le Monde : *Les cheveux blancs de l'Assemblée nationale.* 12 novembre 2011.

Le Monde.fr avec AFP : *Le projet de Constitution syrien prévoit de limiter le mandat présidentiel à deux septennats.* 24 janvier 2012.

Le Monde.fr avec AFP *Commission Jospin : Jacob dénonce "une attaque en règle contre les élus"* 17 juillet 2012.

Le Monde.fr avec AFP : *Marylise Lebranchu plaide pour un report des élections régionales et départementales.* 26 juillet 2012.

Le Monde.fr : *Les Roumains votent par référendum sur la destitution du président.* : 29 juillet 2012.

Le Monde.fr avec AFP : *Roumanie : le président Basescu échappe à la destitution.* 30 juillet 2012.

Le Monde.fr avec AFP : *Roumanie : le président Traian Basescu sauve son siège* 21 août 2012.

Le Monde.fr avec AFP Tunisie : *un projet de Constitution présenté en novembre, sans atteinte au sacré.* 12. octobre 2012.

Sur l'histoire politique immédiate de l'Amérique latine :

LEGRAND Christine et LANGELLIER Jean-Pierre : *DEBATS Un entretien avec Anibal Ford "La démocratisation de l'Amérique latine est irréversible".* Le Monde 15 Novembre 1994.

Le Monde Éditorial : *L'autre Amérique*. 3 Novembre 2004

PARANAGUA Paulo A. : *L'Amérique latine a confiance en la démocratie, selon un sondage.* Le Monde 30 Octobre 2005.

FAURE Michel : *Amérique latine : Les chantiers de la démocratie - 1. Le Nicaragua réconcilie ses contraires.* Le Monde 11 Juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine : Les chantiers de la démocratie – 1. Arnoldo Aleman, le « prisonnier » le plus libre du monde.* Le Monde 11 Juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 2. Les nouvelles missions du Venezuela.* Le Monde 12 Juillet 2006.

FAURE Michel : Amérique latine - *Les chantiers de la démocratie - 2. Simon Bolivar, modèle paradoxal.* Le Monde 12 juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 3. Les Indiens, force émergente en Équateur.* Le Monde 13 Juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 3. Luis Macas, candidat des indigènes.* Le Monde 13 juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 4. Le « capital mort » d'Hernando de Soto, économiste atypique.* Le Monde 14 Juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 4. Au Pérou la déprime nationaliste.* Le Monde 14 Juillet 2006.

FAURE Michel *: Amérique latine - Les chantiers de la démocratie – 5. Brésil, la colère du soja – Les « Tutus » de Théréza Aguilar*. Le Monde 15 juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie – 5. Brésil, la colère du soja.* Le Monde 15 juillet 2006.

FAURE Michel : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 6. Chili, le déclin de Valparaiso* - Le Monde 16 Juillet 2006.

FAURE Michel (Propos recueillis par) : *Amérique latine - Les chantiers de la démocratie - 6. LAGOS Marta : « Les Latinos Américains apprennent la démocratie »*- Le Monde 16 Juillet 2006.

SANTISO Javier : *Des réservoirs d'idées pour la démocratie en Amérique latine.* Le Monde 24 Octobre 2006

PARANAGUA Paulo A. : *Amérique latine A gauche toute, ou presque.* Le Monde 12 Décembre 2006.

CASTANEDA Jorge : *La bataille pour l'Amérique latine.* Le Monde 10 mars 2007.

PARANAGUA Paulo A. : *La gauche latino-américaine fragilisée.* Le Monde 19 Décembre 2008.

PARANAGUA Paulo A. : *La crise favorise l'alternance politique en Amérique latine*. Le Monde 13 Février 2010.

Le Monde.fr : *La présidente argentine Cristina Kirchner réélue dans un fauteuil* 24 novembre 2011.

Sur l'histoire politique immédiate de la Bolivie :

NIEDERGANG Marcel : BOLIVIE : *Les élections du 7 mai Le nouveau Congrès désignera le président parmi les trois candidats arrivés en tête.* Le Monde 9 Mai 1989.

NIEDERGANG Marcel : BOLIVIE : *Incertitude et tensions à La Paz. Les résultats des élections du 7 mai ne satisfont personne.* Le Monde 1er Juin 1989.

BONNET Nicole : BOLIVIE : *Après dix ans de stabilité démocratique et économique. La Paz reste l'" enfant chéri " des créanciers internationaux.* Le Monde 7 Mars 1991.

DHOMBRES Dominique : BOLIVIE : *Après le retrait de Hugo Banzer. L'élection de Gonzalo Sanchez de Lozada à la présidence est acquise.* Le Monde 11 Juin 1993.

DHOMBRES Dominique : *Victor Paz Estenssoro* Le Monde 10 Juin 2001.

Le monde : *Un système électoral aux modalités complexes.* 30 Juin 2002.

Le Monde et l'AFP : Bolivie : *Le Congrès refuse à l'unanimité la démission de Mesa* 9 Mars 2005.

PARANAGUA Paulo A. : *La crise en Bolivie force le chef de l'Etat à convoquer une Assemblée constituante* Le Monde 4 Juin 2005.

Le monde.fr : *Le président Mesa demande la convocation immédiate d'élections générales en Bolivie.* Le Monde 8 Juin 2005

Le Monde et l'AFP : *Sous la pression de la rue, la Bolivie désigne un président de transition.* Le Monde 10 Juin 2005.

PARANAGUA Paulo A. : *La Bolivie s'achemine vers des élections anticipées.* Le Monde 11 Juin 2005.

PARANAGUA Paulo A. : *En Bolivie, les résultats officiels confirment l'ampleur de la victoire électorale d'Evo Morales.* Le Monde 24 Décembre 2005.

PARANAGUA Paulo A. : *En Bolivie, Evo Morales joue son va-tout dans un référendum sur son mandat.* Le monde 10 Août 2008.

PARANAGUA Paulo A. : *Après la démocratie, la Bolivie attend des avancées sociales.* Le Monde 15 Décembre 2009.

Le Monde.fr : *Evo Morales investi pour un second mandat* Publié le 21 Janvier 2010

PARANAGUA Paulo A. : *Bolivie : succès modéré pour le parti de M. Morales aux élections locales.* Le Monde 7 Avril 2010.

Sur l'histoire politique immédiate du Chili :

JACOT Martine : CHILI : *Le nouveau chef de l'Etat: Eduardo Frei un homme méthodique.* Le Monde 12 Mars 1994.

OLIVARES Eduardo : Chili : *La majorité de centre gauche subit un recul aux législatives.* Le Monde 13 Décembre 1997.

Éditorial Le Monde : *Un Chili apaisé.* Le Monde 18 Janvier 2000.

LEGRAND Christine *: Le principal artisan du retour de la démocratie.* Le Monde 18 Janvier 2000.

LEGRAND Christine : *Ricardo Lagos, premier président socialiste du Chili depuis Salvador Allende.* Le Monde 18 Janvier 2000.

LEGRAND Christine : *Le nouveau président chilien bénéficie de la confiance des milieux d'affaires.* Le Monde 12 Mars 2000.

LEGRAND Christine : *Chili : le centre-gauche conserve la majorité à la Chambre, mais perd le Sénat.* Le Monde 19 Décembre 2001.

NIEDERGANG Marcel : *1955-1980, Reportages du Monde : 5 - LE CHILI D'ALLENDE.* Le Monde 19 Juillet 2002.

LEGRAND Christine (propos recueillis par) : *Oscar Godoy.* Le Monde 25 Mars 2005

CARVALLO Eduarde V. : *Chili : "Les analystes surestiment la portée symbolique de cette élection."* Le Monde 13 Janvier 2006.

LEGRAND Christine *: Le phénomène Michelle Bachelet*. Le Monde 15 Janvier 2006.

LEGRAND Christine : *Michelle Bachelet élue présidente du Chili.* Le Monde 17 Janvier 2006.

SANTISO Javier : *La singulière réussite du modèle chilien.* Le Monde 17 Janvier 2006.

PARANAGUA Paulo A. : *La droite chilienne part en tête dans la course à la présidence.* Le Monde 11 Janvier 2009.

LEGRAND Christine : *Le Chili bascule à droite avec l'élection de M. Piñera. Le Monde* 19 Janvier 2010.

Éditorial Le Monde : *Alternance.* 20 Janvier 2010.

SAAVEDRA Téo : *Piñera me fait du mal.* Le Monde 31 Janvier 2010.

Sur l'histoire politique immédiate de la Colombie :

DELCAS Marie : *Recul des partis traditionnels aux élections en Colombie* Le Monde, 12 mars 2002.

ABELLARD Alain : *Les Colombiens tentés par la « ligne dure » pour en finir avec la guérilla des FARC* Le Monde 22 Mai 2002.

DELCAS Marie : « La Colombie doit mettre en place une politique d'autorité » Le Monde 26 Mai 2002.

DELCAS Marie : *Alvaro Uribe, « candidat à poigne », a été élu président de la Colombie.* Le Monde 28 Mai 2002.

Courrierinternational.com : *L'élection d'Alvaro Uribe vue par la presse colombienne* Le Monde : 29 Mai 2002.

DELCAS Marie : *L'investiture du nouveau président colombien a eu lieu sous les tirs de roquettes de la guérilla.* Le Monde 9 Août 2002.

DELCAS Marie : *La Colombie prolonge l'« état de grâce » de M. Uribe*. Le Monde 8 Août 2003.

DELCAS Marie : *Les électeurs colombiens désavouent Alvaro Uribe*. Le Monde 28 Octobre 2003.

DELCAS Marie : *Le président Uribe est autorisé à briguer un second mandat en Colombie.* Le Monde 22 Octobre 2005.

DELCAS Marie : *Le président Uribe, partisan de la manière forte contre la guérilla, conforte sa majorité.* Le Monde 14 Mars 2006

DELCAS Marie : *En Colombie, Alvaro Uribe a été facilement réélu à la présidence.* Le monde 30 Mai 2006.

DELCAS Marie : *M. Uribe, président austère, croyant et à poigne, séduit les Colombiens.* Le Monde 31 Mai 2006.

JOXE Nicolas : *Quelques vérités sur Alvaro Uribe* Le Monde, le 15 Janvier 2008.

Le monde.fr avec l'AFP et AP : *En Colombie, Alvaro Uribe défie la Cour suprême en demandant une présidentielle anticipée.* Le Monde 27 Juin 2008.

DELCAS Marie : *Mis en cause par la Cour suprême, le président Uribe veut jouer « les urnes contre les juges ».* Le Monde 29 Juin 2008.

PARANAGUA Paulo A. *En Colombie, feu vert du Congrès à un référendum pour autoriser un troisième mandat présidentiel.* Le Monde 4 Septembre 2009.

DELCAS Marie : *En Colombie, le président Uribe alimente l'incertitude sur une nouvelle candidature.* Le monde 14 Janvier 2010.

DELCAS Marie : *Le président Uribe ne pourra pas briguer un troisième mandat.* Le Monde 28 Février 2010.

DELCAS Marie : *Deux Colombiens sur trois ont voté pour M. Santos, le dauphin du président Uribe.* Le Monde 22 Juin 2010.

Le monde.fr avec Reuters : *Le dauphin d'Uribe largement en tête de la présidentielle en Colombie* Le monde 31 Mai 2010.

Le monde.fr avec l'AFP et Reuters : *Colombie : la coalition d'Uribe remporte les deux Chambres du Congrès.* Le monde 15 Mars 2010.

Sur l'histoire politique immédiate du Pérou :

Le Monde : *Le président péruvien renonce au pouvoir et annonce l'organisation d'élections anticipées. Satisfaction des Américains et des Européens.* 19 Septembre 2000.

Le Monde : *Nouvelles élections générales au Pérou le 8 avril 2001*. 27 Octobre 2000.

ABELLARD Alain : *Au Pérou, fin de partie pour Alberto Fujimori.* Le Monde 19 Novembre 2000.

BONNET Nicole : *Le président Alberto Fujimori a été destitué par le Congrès péruvien.* Le Monde 23 Novembre 2000.

ABELLARD Alain : *Les électeurs péruviens sont appelés à tourner la page de l'ère Fujimori.* Le Monde 8 Avril 2001.

ABELLARD Alain : *Un centriste d'origine indienne devient président du Pérou et promet stabilité et démocratie.* Le Monde 5 Juin 2001.

VERNET Daniel : *Difficile transition démocratique au Pérou.* Le Monde 16 Août 2002.

Le Monde : PÉROU : *Élection des nouveaux gouvernements régionaux et des maires*. 19 Novembre 2002.

Le Monde avec l'AFP : *L'ex-président péruvien Alberto Fujimori ne pourra pas se présenter à la présidentielle.* 10 Janvier 2006.

Le Monde : *Bataille à trois serrée pour l'élection présidentielle au Pérou. UN BULLETIN, TROIS VOTES.* 8 Avril 2006.

BARBIER Chrystelle : *Alan Garcia : Retour au Pérou par la grande porte.* Le Monde 6 Juin 2006.

SANTISO Javier : *Au Pérou, les succès d'une politique économique pragmatique*. . Le Monde 23 Octobre 2007.

Portfolio sonore Le Monde.fr : *Au Pérou, une élection présidentielle ouverte*. 10 Avril 2011.

BURGOS-VIGNA Diana : Pérou : *le retour des vieux démons à l'élection présidentielle.* Le Monde 11 Avril 2011.

BARBIER Chrystelle : *Keiko Fujimori reconnaît la victoire d'Ollanta Humala à la présidentielle.* Le Monde 8 juin 2011.

BARBIER Chrystelle : *Le Pérou, entre espoir et inquiétude, après l'élection d'Ollanta Humala.* Le Monde 7 juin 2011.

Sur l'histoire politique immédiate du Venezuela :

Le Monde.fr et Reuters : *Hugo Chavez réélu.* 4 Décembre 2000.

DELCAS Marie : *Les Vénézuéliens se prononcent pour ou contre la révocation du président Hugo Chavez*. Le Monde 14 Août 2004.

Le Monde Éditorial : *La victoire de Chavez.* 18 Août 2004.

DELCAS Marie : *Au Venezuela, M. Chavez triomphe et l'opposition se déchire. Le président est conforté par le succès de ses candidats aux élections régionales et municipales.* Le Monde 5 Novembre 2004.

DELCAS Marie : *Une abstention record entache la victoire du président Chavez.* Le Monde 6 Décembre 2005.

PARANAGUA Paulo A. : *Hugo Chavez s'ouvre la voie pour une présidence à vie.* Le Monde 5 Septembre 2006.

PARANAGUA Paulo A. : *VENEZUELA Pour son troisième mandat, M. Chavez obtient 61 % des voix face au social-démocrate Manuel Rosales Hugo Chavez triomphalement réélu au Venezuela.* Le Monde 5 Décembre 2006.

PARANAGUA Paulo A. : *Les raisons de la popularité de Chavez.* Le Monde 10 Janvier 2007.

DELCAS Marie *: L'Assemblée vénézuélienne accorde des pouvoirs élargis à Hugo Chavez.* Le Monde 2 Février 2007.

DELCAS Marie : *Démocratie participative à la Chavez.* Le Monde 21 Avril 2007.

PARANAGUA Paulo A. : *Des étudiants vénézuéliens dénoncent la réforme constitutionnelle du président Hugo Chavez.* Le Monde 20 Octobre 2007.

DELCAS Marie : *La réforme de la Constitution trouble les partisans d'Hugo Chavez.* Le monde 20 Novembre 2007.

DELCAS Marie : *Manifestation à Caracas contre la réforme d'Hugo Chavez.* Le Monde 1er Décembre 2007.

Le Monde.fr avec l'AFP et AP : *La réforme constitutionnelle d'Hugo Chavez rejetée par référendum.* 3 Décembre 2007.

COMPAGNON Olivier : *Au Venezuela, l'enjeu des déçus du « chavisme ». Le président Chavez n'est pas si populaire : c'est l'une des leçons du référendum du 2 décembre.* Le Monde 8 Décembre 2007.

DELCAS Marie : *Dans l'État vénézuélien de Barinas, fief des Chavez, les élections locales sont une affaire de famille*. Le Monde 19 Novembre 2008.

LANGELLIER Jean-Pierre : *Élections au Venezuela : les pro-Chavez en tête, mais l'opposition se renforce.* Le Monde 24 Novembre 2008.

LANGELLIER Jean-Pierre : *Chavez et l'opposition vénézuélienne.* Le Monde 3 Décembre 2008.

DELCAS Marie : *Les Vénézuéliens se prononcent sur l'avenir d'Hugo Chavez.* Le Monde 14 Février 2009.

Le Monde : *Dix ans de pouvoir.* 17 Février 2009.

DELCAS Marie : *Venezuela : Hugo Chavez se rassure sans se renforcer.* Le Monde 26 Février 2009.

PARANAGUA Paulo A. *: L'opposition vénézuélienne dénonce un démantèlement de l'État de droit. Les opposants jugent que le président Hugo Chavez procède à un « coup d'État graduel » dans leurs bastions.* Le Monde 26 Juillet 2009.

PARANAGUA Paulo A. : *Au Venezuela, lutte d'influence entre le maire de Caracas et le gouvernement. Antonio Ledezma, en visite à Paris, témoigne de ses difficultés pour gérer la capitale vénézuélienne tout en faisant partie de l'opposition au président Chavez.* Le Monde 15 Octobre 2009.

DELCAS Marie : *Au Venezuela, le président Chavez pèse de tout son poids sur les élections législatives.* Le Monde 8 Septembre 2010

Le Monde.fr avec l'AFP : *Venezuela : victoire de Chavez, l'opposition franchit le seuil du tiers des sièges à l'Assemblée.* Le Monde 27 Septembre 2010.

BOURCIER Nicolas : *Victoire au goût amer pour Hugo Chavez aux élections législatives au Venezuela. Faute d'un succès assez large, le parti du président devra composer avec l'opposition au Parlement.* Le Monde 28 Septembre 2010.

DELCAS Marie : Venezuela : *l'octroi de pouvoirs spéciaux à Hugo Chavez inquiète l'opposition.* Le Monde 23 Décembre 2010.

Le Monde.fr avec Reuters et l'AFP : *L'ancien président du Venezuela, Carlos Andres Pérez, est mort.* 26 Décembre 2010.

DOCUMENTS OFFICIELS :

Documents parlementaires : Sénat :

Proposition de loi organique n° 429 du 21 **juin 2000**, présentée par MM. Robert BADINTER, Claude ESTIER et les membres du groupe socialiste et apparentés, tendant à fixer à six ans la durée du mandat de sénateur.

Rapport n° 426 (1999-2000), de Jacques LARCHÉ, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale relatif à la durée des mandats politiques. 21 **juin 2000**.

Sénat, séance du 29 **juin 2000** : Discussion du projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du président de la République.

Rapport n° 186 (2000-2001) fait par M. Christian BONNET au nom de la commission des lois constitutionnelles sur la proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale du 16 **janvier 2001.**

Proposition de loi organique n° 312 portant réforme de la durée du mandat de sénateur et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat présentée par Christian PONCELET et autres. 22 **mai 2003**

Proposition de loi organique n° 313 portant réforme de l'élection des sénateurs présentée par Christian PONCELET et autres. **22 mai 2003**.

Rapport n° 333 (2002-2003) de M. Jacques LARCHÉ, fait au nom de la commission des lois, relatif à la proposition de loi organique portant réforme de la durée du mandat et de l'élection des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat. 4 **juin 2003.**

Rapport n° 3 (2005-2006) de M. Jean-Jacques HYEST fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007, du 5 **octobre 2005.**

Sénat. Compte rendu intégral des débats. Séance du 11 octobre 2005.

Rapport n° 131 (2009-2010) de Jean-Patrick COURTOIS, fait au nom de la commission des lois et relatif au projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, le 3 **décembre 2009.**

Documents parlementaires : Assemblée nationale :

Proposition de loi constitutionnelle n° 2363 portant modification de l'article 6 de la Constitution, présentée par Valéry GISCARD D'ESTAING, Philippe DOUSTE-BLAZY, Alain MADELIN et José ROSSI

Rapport n° 2463 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République par M. Gérard GOUZES sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du président de la République. 8 **juin 2000**.

Rapport n° 2791 fait par Bernard ROMAN, au nom de la commission des lois sur les propositions de lois organiques relatives à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale du 12 **décembre 2000.**

Rapport n° 2204 fait par Dominique PERBEN, au nom de la commission des lois sur le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, du 22 **décembre 2009.**

Documents gouvernementaux :

Exposé des motifs et projet de loi constitutionnelle relatifs à la durée du mandat du président de la République enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 7 **juin 2000**

Projet de loi et exposé des motifs relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. **Octobre 2009.**

Etude d'impact concernant les projets de loi relatifs à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale, organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux et le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale. **Octobre 2009.**

Rapports publics et études publiques :

Rapport au Président de la République. Propositions pour une révision de la constitution. 15 **Février 1993**. Comité consultatif pour une révision de la constitution, présidé par le doyen VEDEL.

Sénat. Service des affaires européennes. Division des études de législation comparées : Les documents de travail du Sénat. Série Législation comparée. La durée des mandats électifs. n° LC 76. **Septembre 2000.**

Rapport de la commission sur l'avenir de la décentralisation. Pierre MAUROY. **Octobre 2000.**
Rapport du groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale. Daniel HOEFFEL, vice-président du Sénat. **Juillet 2002.**

Rapport du comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République. Une Vème République plus démocratique. Edouard BALLADUR. **Octobre 2007.**

Rapport à François Mitterrand, Président de la République française : L'État et la démocratie. KRIEGEL Blandine.
Paris, la Documentation française. 1985. Collection des rapports officiels.218 pages.
ISBN 2-11-001574-8

Rapport de la commission pour la libération de la croissance. Jacques ATTALI. **2008**

Rapport du comité pour la réforme des collectivités locales. « Il est temps de décider ». Edouard BALLADUR. **Mars 2009**.

Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des finances locales. Conférence sur les déficits publics. Gilles CARREZ et Michel THENAULT. **Mai 2010.**

Lois :

Loi constitutionnelle n° 2000-964 du **2 octobre 2000** relative à la durée du mandat du président de la République.

Loi organique n° 2003-696 du **30 juillet 2003** portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat.

Loi organique n° 2003-697 du **30 juillet 2003** portant réforme de l'élection des sénateurs.

Loi organique n° 2005-1562 du **15 décembre 2005** modifiant les dates des renouvellements du Sénat.

Loi n° 2005-1563 du **15 décembre 2005** prorogeant la durée du mandat des conseillers municipaux et des conseillers généraux renouvelables en 2007.

Loi n° 2010-145 du **16 février 2010** organisant la concomitance de renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux avec l'exposé des motifs.

Loi organique n° 2013- 402 du **17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

Loi n° 2013- 403 du **17 mai 2013** relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

Loi n° 2015-29 du **16 janvier 2015** relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

Décisions du Conseils constitutionnel :

Décision n° 90-280 DC du 6 décembre 1990 relative à la loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux.

Décision. n° 93-331 DC du 13 janvier 1994 relative à la loi rétablissant le renouvellement triennal par moitié des conseillers généraux.

Décision n° 96-372 du 6 février 1996 relative à la date de renouvellement de l'assemblée territoriale de la Polynésie française.

Décision n° 2001-444 DC du 9 mai 2001 relative à la loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale et son dossier documentaire.

Décision n° 2005-529 DC du 15 décembre 2005 relative à la loi modifiant les dates des renouvellements du Sénat et dossier documentaire.

Décision Observations du 7 juillet 2005 sur les échéances électorales de 2007.

Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010 relative à la loi organisant la concomitance de renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux et son dossier documentaire.

Décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013 relative à la loi organisant l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

Décision n° 2013-668 DC du 16 mai 2013 relative à la loi organique organisant l'élection des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et des conseillers départementaux.

Décision n° 2014-709 DC du 15 janvier 2015 concernant la loi relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

DOCUMENTS ELECTRONIQUES ET SITES INTERNET :

Encyclopaédia Universalis Electronique Version 2014.
www.cnrtl.fr
www.conseil-constitutionnel.fr
www.conseil-etat.fr
www.senat.fr

www.assemblee-nationale.fr
www.admin.ch
www.venice.coe.int
www.coe.int
www.portail.unesco.org
www.democratie.francophonie.org
mjp.univ-perp.fr
www.wipo.int/wipolex/fr
www. juspoliticum.com
www.wikipedia.com, notamment notre contribution sur la durée des mandats politiques
www.gallica.bnf.fr

Index des constitutions évoquées.

N.B. : Le premier chiffre renvoie à la page, le deuxième, en italique gras, au paragraphe.

1 - ALBANIE

Constitution du 4 août 1998 : (261 – ***982***).

2 - ALGÉRIE

Constitution du 28 novembre 1996 : (273 – ***1033***) ; (285 – ***1074***) ; (288 – ***1083***) ; (290 – ***1090***) ; (319 – ***1186***) ; (320 – ***1188***) ; (323 – ***1196***) ; (329 – ***1220***) ; (332 – ***1226***) ; (358 – ***1283***) ; (363 – ***1303***) ; (366 – ***1318***) ; (371 – ***1343***) ; (389 – ***1397***).

3 - ALLEMAGNE :

Constitution de Weimar du 11 août 1919 : (105 – ***422***) ; (106 – ***426***) ; (177 – ***676***) ; (196 – ***735***).

Loi fondamentale du 23 mai 1949 : (99 – ***385***) ; (104 – ***416***) ; (178 – ***680***) ; (257 – ***964***) ; (270 – ***1021***) ; (327 – ***1213***) ; (333 – ***1226***) ; (334 – ***1233***).

4 - ANGOLA

Constitution du 21 janvier 2010 : (274 – ***1034***) ; (276 – ***1043***).

5 - ARGENTINE

Constitution du 1er mai 1853 : (118 – ***469***) ; (270 – ***1019***).

6 - ARMÉNIE

Constitution du 5 juillet 1995 : (263 – ***987***) ; (284 – ***1070***) ; (288 – ***1081***) ; (297 – ***1111***) ; (344 – ***1262***) ; (348 – ***1271***).

7 - AUTRICHE :

Loi constitutionnelle du 1er octobre 1920 : (106 – ***422***) ; (107 – ***427***) ; (258 – ***967***) ; (382 – ***1373***) ; (387 – ***1389***).

8 - BELGIQUE :

Constitution coordonnée du 17 février 1994 : (99 – ***384***) ; (104 – ***418***) ; (175 – ***667***) ; (222 – ***838***) ; (318 – ***1185***) ; (332 – ***1226***).

9 - BÉNIN

Constitution du 11 décembre 1990 : (267 – ***1008***) ; (271 – ***1024***) ; (310 – ***1158***) ; (373 – ***1349***) ; (385 – ***1388***) ; (389 – ***1399***).

10 - BIÉLORUSSIE

Constitution du 24 novembre 1996 : (199 – ***746***) ; (282 – ***1065***) ; (291 – ***1094***) ; (318 – ***1185***) ; (319 – ***1186***) ; (331 – ***1224***) ; (346 – ***1267***) ; (361 – ***1298***) ; (362 – ***1300***) ; (375 – ***1354***) ; (380 – ***1371***).

11 - BOSNIE-HERZÉGOVINE

Constitution 1995 : (261 – ***983***) ; (271 – ***1025***).

12 - BULGARIE :

Constitution du 13 juillet 1991, version initiale : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (259 – ***977***) ; (288 – ***1083***).

Constitution du 13 juillet 1991, version du 26 février 2005 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (259 – ***976***) ; (283 – ***1066***) ; (295 – ***1106***) ; (323 – ***1197***) ; (325 – ***1206***) ; (344 – ***1262***) ; (347 – ***1270***) ; (352 – ***1280***) ; (393 – ***1414***).

13 - BURKINA FASO

Constitution du 11 juin 1991 : (266 – ***1002***) ; (283 – ***1066***) ; (288 – ***1083***) ; (305 – ***1142***) ; (307 – ***1145***) ; (307 – ***1146***) ; (310 – ***1158***) ; (371 – ***1344***) ; (372 – ***1346***) ; (386 – ***1388***) ; (389 – ***1399***) ; (392 – ***1409***) ; (393 – ***1417***).

14 - BURUNDI

Constitution du 18 mars 2005 : (266 – ***1002***) ; (301 – ***1126***) ; (343 – ***1260***) ; (346 – ***1269***) ; (347 – ***1270***) ; (350 – ***1276***) ; (361 – ***1279***) ; (372 – ***1345***) ; (374 – ***1352***) ; (385 – ***1388***) ; (388 – ***1393***).

15 - CAMEROUN

Constitution du 2 juin 1972 : (120 – ***476***) ; (197 – ***738***) ; (266 – ***1002***) ; (304 – ***1141***) ; (323 – ***1199***) ; (325 – ***1206***) ; (328 – ***1218***) ; (329 – ***1220***) ; (332 – ***1226***) ; (336 – ***1237***).

16 - CAP VERT

Constitution du 14 février 1981 : (274 – ***1034***) ; (275 – ***1039***) ; (319 – ***1186***) ; (319 – ***1187***) ; (324 – ***1202***) ; (332 – ***1227***) ; (350 – ***1277***) ; (353 – ***1283***) ; (354 – ***1284***) ; (354 – ***1285***) ; (361 – ***1299***) ; (362 – ***1300***) ; (363 – ***1303***) ; (377 – ***1363***).

17 - CENTRAFRIQUE

Constitution du 4 décembre 2004 : (120 – ***476***) ; (198 – ***742***) ; (266 – ***1002***).

18 - CHILI

Constitution du 11 septembre 1980 : (118 – ***469***) ; (272 – ***1028***).

19 - CHYPRE

Constitution du 16 août 1960 : (286 – ***1076***) ; (295 – ***1105***) ; (373 – ***1351***) ; (378 – ***1364***).

20 - CONGO

Constitution du 20 janvier 2002 : (120 – ***476***) ; (198 – ***741***) ; (266 – ***1002***) ; (343 – ***1262***) ;

21 - CONGO KINSHASA ou RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO :

Constitution du 18 février 2006, version de 2011 : (266 – ***1002***) ; (281 – ***1061***) ; (290 – ***1090***) ; (295 – ***1106***) ; (301 – ***1127***) ; (341 – ***1250***) ; (343 – ***1260***) (347 – ***1270***) ; (372 – ***1348***) ; (384 – ***1385***) ; (388 – ***1394***) ; (394 – ***1417***).

22 - CÔTE D'IVOIRE

Constitution du 23 juillet 2000 : (120 – ***476***) ; (198 – ***742***) ; (266 – ***1002***) ; (281 – ***1062***) ; (288 – ***1083***) ; (294 – ***1101***) ; (304 – ***1141***) ; (374 – ***1352***) ; (383 – ***1381***) ; (389 – ***1399***).

23 - CROATIE

Constitution du 22 décembre 1990 : (259 – ***976***) ; (271 – ***1023***) ; (282 – ***1065***) ; (288 – ***1083***) ; (292 – ***1095***) ; (323 – ***1197***) ; (328 – ***1218***) ; (333 – ***1228***) ; (337 – ***1239***) ; (341 – ***1249***) ; (372 – ***1348***) ; (377 – ***1362***) ; (385 – ***1386***).

24 - CUBA

Constitution du 24 février 1976 : (283 – ***1066***) ; (285 – ***1075***) ; (288 – ***1083***) ; (290 – ***1091***) ; (295 – ***1106***) ; (352 – ***1280***).

25 - DANEMARK :

Constitution du 5 juin 1953 : (101 – ***399***).

26 - DJIBOUTI

Constitution du 15 septembre 1992 : (266 – ***1002***) ; (304 – ***1141***) ; (306 – ***1143***) ; (310 – ***1158***).

27 - EGYPTE

Constitution du 26 décembre 2012 : (266 – ***1002***).

Constitution du 14/15 janvier 2014 : (266 – ***1002***).

28 - ESPAGNE :

Constitution du 31 octobre 1978 : (99 – ***386***) ; (103 – ***410***) ; (180 – ***690***) ; (221 – ***833***) ; (282 – ***1064***) ; (287 – ***1080***) ; (295 – ***1104***) ; (326 – ***1209***) ; (334 – ***1233***).

29 - ESTONIE :

Constitution du 28 juin 1992, version du 12 avril 2007 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (115 – ***457***) ; (258 – ***973***) ; (363 – ***1303***) ; (378 – ***1365***) ; (385 – ***1387***) ; (388 – ***1393***).

30 - ÉTATS-UNIS d'AMÉRIQUE :

Constitution du 17 septembre 1887 : (100 – ***393***) ; (104 – ***417***) ; (118 – ***469***) ; (171 – ***650***) ; (188 – ***715***) ; (202 – ***756***) ; (203 – ***759***) ; (220 – ***829***) ; (255 – ***958***) ; (271 – ***1023***) ; (298 – ***1117***) ; (344 – ***1262***) ; (393 – ***1414***) ; (394 – ***1418***).

31 - FINLANDE :

Constitution du 11 juin 1999 : (100 – ***392***) ; (105 – ***422***) ; (108 – ***435***) ; (257 – ***968***) ; (352 – ***1282***) ; (353 – ***1283***) ; (354 – ***1285***) ; (361 – ***1298***) ; (380 – ***1372***) ; (386 – ***1389***).

32 - FRANCE :

Constitution du 3 septembre 1791 : (45 – ***152***) ; (58 – ***208***) ; (59 – ***213***) ; (67 – ***250***) ; (71 – ***276***) ; (76 – ***306***) ; (140 – ***541***) ; (164 – ***621***) ; (240 – ***893***) ; (241 – ***896***).
Constitution girondine : (48 – ***164***) ; (58 – ***208***) ; (60 – ***216***) ; (67 – ***251***) ; (71 – ***277***) ; (140 – ***541***) ; (164 – ***621***) ; (240 – ***893***) ; (241 – ***897***).
Constitution du 24 juin 1793 : (49 – ***168***) ; (58 – ***208***) ; (60 – ***217***) ; (67 – ***252***) ; (71 – ***277***) ; (76 – ***308***) ; (140 – ***541***) ; (164 – ***621***) ; (240 – ***893***) ; (241 – ***900***).
Constitution du 5 fructidor an III : (50 – ***170***) ; (58 – ***208***) ; (61 – ***218***) ; (67 – ***253***) ; (71 – ***278***) ; (140 – ***541***) ; (164 – ***621***) ; (240 – ***893***) ; (242 – ***901***).
Constitution du 22 frimaire an VIII : (51 – ***174***) ; (61 – ***220***) ; (67 – ***254***) ; (71 – ***278***) ; (140 – ***541***) ; (240 – ***893***) ; (243 – ***907***).
Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 : (51 – ***175***) ; (61 – ***221***) ; (68 – ***257***) ; (140 – ***541***) ; (240 – ***893***).
Actes additionnels aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 : (51 – ***177***) ; (61 – ***222***) ; (68 – ***257***) ; (140 – ***541***) ;(240 – ***893***) ; (244 – ***909***).
Charte constitutionnelle du 14 août 1830 : (51 – ***178***) ; (62 – ***223***) ; (68 – ***257***) ; (140 – ***541***) ; (240 – ***893***) ; (244 – ***910***).
Constitution du 4 novembre 1848 : (52 – ***182***) ; (58 – ***208***) ; (62 – ***224***) ; (68 – ***258***) ; (71 – ***279***) ; (77 – ***310***) ; (140 – ***541***) ; (190 – ***723***) ; (240 – ***893***) ; (241 – ***911***) ; (248 – ***928***).
Constitution du 14 janvier 1852 : (52 – ***184***) ; (62 – ***225***) ; (68 – ***259***) ; (71 – ***280***) ; (140 – ***541***) ; (240 – ***893***) ; (245 – ***914***).
Sénatus-consulte du 7 novembre 1852 : (68 – ***260***) ; (140 – ***541***).
Sénatus-consulte du 21 mars 1870 : (62 – ***226***).
Constitution RIVET, loi du 31 août 1871 : (77 – ***311***) ; (193 – ***730***) ; (245 – ***918***).
Lois constitutionnelles de 1875 : (53 – ***187***) ; (63 – ***228***) ; (68 – ***261***) ; (72 – ***284***) ; (77 – ***312***) ; (140 – ***541***) ; (164 – ***622***) ; (205 – ***770***) ; (240 – ***893***) ; (245 – ***915***) ; (248 – ***928***).
Projet de constitution du maréchal Pétain : (54 – ***192***) ; (64 – ***237***) ; (68 – ***262***) ; (71 – ***281***) ; (140 – ***541***) ; (240 – ***893***) ; (247 – ***920***).
Projet de constitution du 19 avril 1946 : (55 – ***196***) ; (58 – ***208***) ; (64 – ***238***) ; (68 – ***262***) ; (71 – ***281***) ; (72 – ***282***) ; (78 – ***313***) ; (140 – ***541***) ; (205 – ***770***) ; (240 – ***893***) ; (247 – ***925***) ; (248 – ***928***).
Constitution du 27 octobre 1946 : (56 – ***199***) ; (58 – ***208***) ; (65 – ***241***) ; (69 – ***264***) ; (72 – ***282***) ; (78 – ***316***) ; (140 – ***541***) ; (205 – ***770***) ; (240 – ***893***) ; (248 – ***926***) ; (248 – ***928***).
Constitution du 4 octobre 1958 : (56 – ***202***) ; (58 – ***208***) ; (65 – ***242***) ; (69 – ***265***) ; (72 – ***283***) ; (76 – ***304***) ; (79 – ***319***) ; (102 – ***402***) ; (105 – **422**) ; (108 – ***434***) ; (120 – ***476***) ; (140 – ***541***) ; (146 – ***560***) ; (148 – ***565***) ; (164 – ***620***) ; (165 – ***623***) ; (195 – ***734***) ; (205 – ***770***) ; (207 – ***777***) ; (216 – ***809***) ; (216 – ***811***) ; (240 – ***893***) ; (248 – ***928***) ; (259 – ***975***) ; (278 – ***1050***) ; (302 – ***1131***) ; (327 – ***1213***) ; (327 – ***1214***) ; (337 – ***1238***) ; (355 – ***1288***) ; (369 – ***1333***) ; (370 – ***1339***) ; (380 – ***1369***) ; (393 – ***1411***) ; (394 – ***1417***) ; (406 – ***1451***).
Projet de loi référendaire rejeté le 27 avril 1969 : (66 – ***244***).

33 - GABON

Constitution du 26 mars 1991 : (198 – ***740***) ; (273 – ***1033***) ; (304 – ***1141***) ; (389 – ***1396***) ; (392 – ***1409***).

34 - GEORGIE

Constitution du 24 août 1995, version de 2013 : (199 – ***746***) ; (263 – ***987***) ; (344 – ***1262***) ; (345 – ***1263***) ; (348 – ***1271***) ; (379 – ***1366***) ; (390 – ***1400***).

35 - GRÈCE

Constitution du 9 juin 1975 : (258 – ***969***) ; (271 – ***1023***) ; (288 – ***1083***) ; (289 – ***1085***) ; (293 – ***1100***) ; (295 – ***1107***) ; (375 – ***1354***) ; (379 – ***1367***) ; (388 – ***1393***).

36 - GUINÉE

Constitution du 7 mai 2010 : (268 – ***1011***) ; (282 – ***1063***) ; (285 – ***1075***) ; (290 – ***1090***) ; (295 – ***1106***) ; (309 – ***1152***) ; (343 – ***1260***) ; (344 – ***1261***) ; (362 – ***1301***) ; (373 – ***1350***) ; (383 – ***1381***) ; (385 – ***1388***) ; (388 – ***1393***).

37 - GUINÉE ÉQUATORIALE

Constitution du 17 novembre 1991 : (273 – ***1032***).

38 - HAÏTI

Constitution du 29 mars 1987 : (269 – ***1017***) ; (271 – ***1024***) ; (322 – ***1193***) ; (325 – ***1206***) ; (327 – ***1215***) ; (381 – ***1374***) ; (385 – ***1388***) ; (392 – ***1409***).

39 - HONGRIE :

Constitution du 20 août 1949, version de 1989 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (115 – ***459***) ; (259 – ***976***) ; (260 – ***978***) ; (271 – ***1023***).
Loi fondamentale du 25 avril 2011 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (259 – ***976***) ; (323 – ***1197***) ; (331 – ***1222***) ; (331 – ***1224***) ; (333 – ***1228***) ; (334 – ***1233***) ; (375 – ***1354***).

40 - IRLANDE :

Constitution du 1er juillet 1937 : (105 – ***422***) ; (107 – ***432***) ; (196 – ***736***) ; (258 – ***970***) ; (271 – ***1023***) ; (344 – ***1262***) ; (346 – ***1267***) ; (382 – ***1375***).

41 - ISLANDE

Constitution du 23 mai 1944 : (105 – ***422***) ; (108 – ***436***) ; (273 – ***1030***) ; (349 – ***1273***) ; (382 – ***1376***).

42 - ITALIE :

Constitution du 27 décembre 1947 : (99 – ***387***) ; (103 – ***409***) ; (180 – ***691***) ; (221 – ***834***) ; (273 – ***1031***) ; (286 – ***1076***) ; (287 – ***1078***) ; (290 – ***1086***) ; (300 – ***1122***) ; (322 – ***1195***) ; (327 – ***1215***) ; (339 – ***1246***) ; (344 – ***1262***) ; (380 – ***1369***) ; (385 – ***1387***).

43 - LETTONIE :

Constitution de 1922, version au 8 avril 2009 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***455***) ; (258 – ***973***) ; (259 – ***974***) ; (270 – ***1021***) ; (346 – ***1268***) ; (378 – ***1365***) ; (394 – ***1418***).

44 - LITUANIE :

Constitution du 25 octobre 1992, version au 25 avril 2006 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (258 – ***973***) ; (344 – ***1262***) ; (378 – ***1365***) ; (385 – ***1387***) ; (388 – ***1393***).

45 - LUXEMBOURG

Constitution du 17 octobre 1868 : (100 – ***391***) ; (102 – ***404***) ; (174 – ***661***).

46 - MACÉDOINE

Constitution du 17 novembre 1991 : (261 – ***982***) ; (271 – ***1023***) ; (347 – ***1270***) ; (352 – ***1282***) ; (353 – ***1283***) ; (374 – ***1352***) ; (378 – ***1365***).

47 - MADAGASCAR

Constitution du 11 décembre 2010 : (266 – ***1002***).

48 - MALI

Constitution du 25 février 1992 : (266 – ***1002***) ; (310 – ***1158***) ; (372 – ***1346***) ; (372 – ***1348***) ; (387 – ***1392***) ; (390 – ***1401***) ; (394 – ***1417***).

49 - MAURICE

Constitution du 12 mars 1968 : (273 – ***1032***).

50 - MAURITANIE

Constitution du 20 juillet 1991 : (266 – ***1002***).

51 - MOLDAVIE

Constitution du 29 juillet 1994 : (263 – ***987***) ; (263 – ***989***) ; (286 – ***1076***) ; (289 – ***1084***) ; (292 – ***1097***) ; (318 – ***1185***) ; (339 – ***1246***) ; (346 – ***1268***) ; (374 – ***1352***) ; (379 – ***1366***) ; (386 – ***1389***).

52 - MONTÉNÉGRO

Constitution du 17 octobre 2007 : (261 – ***982***) ; (271 – ***1023***) ; (297 – ***1110***).

53 - NIGER

Constitution du 12 mai 1996 : (198 – ***742***) ; (268 – ***1012***).
Constitution du 18 juillet 1999 : (268 – ***1012***).
Constitution du 25 novembre 2010 : (268 – ***1012***) ; (271 – ***1024***) ; (280 – ***1058***) ; (308 – ***1150***) ; (334 – ***1232***) ; (339 – ***1244***) ; (349 – ***1272***) ; (373 – ***1350***) ; (374 – ***1352***) ; (390 – ***1402***).

54 - NOUVELLE ZÉLANDE

Constitution du 13 décembre 1986 : (291 – ***1093***).

55 - PAYS BAS :

Constitution 18 février 1983 : (102 – ***407***) ; (338 – ***1240***) ; (394 – ***1418***) ; (395 – ***1419***).

56 - POLOGNE :

Constitution du 2 avril 1997 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (259 – ***976***) ; (260 – ***978***) ; (271 – ***1023***) ; (379 – ***1368***).

57 - PORTUGAL :

Constitution du 2 avril 1976 : (105 – ***422***) ; (106 – ***429***) ; (175 – ***664***) ; (274 – ***1034***) ; (274 – ***1036***) ; (319 – ***1186***) ; (319 – ***1187***) ; (323 – ***1200***) ; (326 – ***1209***) ; (332 – ***1227***) ; (378 – ***1365***).

58 - RÉPUBLIQUE TCHÈQUE :

Constitution du 16 décembre 1992, version initiale : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 - 449) ; (114 – ***454***) ; (115 – ***458***) ; (258 – ***973***) ; (339 – ***1245***) ; (382 – ***1377***) ; (391 – ***1404***).

59 - ROUMANIE :

Constitution du 8 décembre 1991 : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (259 – ***976***) ; (260 – ***979***) ; (271 – ***1023***) ; (283 – ***1068***) ; (286 – ***1076***) ; (286 – ***1077***) ; (292 – ***1098***) ; (317 – ***1183***) ; (318 – ***1185***) ; (319 – ***1186***) ; (324 – ***1201***) ; (326 – ***1209***) ; (328 – ***1217***) ; (332 – ***1226***) ; (339 – ***1246***) ; (380 – ***1369***) ; (390 – ***1402***).

60 - ROYAUME UNI DE GRANDE BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD :

(298 – ***1117***) ; (327 – ***1213***).

Triennal Act de 1641 ou **Dissolution Act**: (172 – ***654***).

Triennal Parliament Act de 1664: (172 – ***654***).

Triennal Act de 1694 ou **Meeting of Parliament Act de 1694**: (172 – ***654***).

Septenial Act de 1715: (172 – ***654***).

Parliament Act du 18 août 1911: (101 – ***397***) ; (119 – ***470***) ; (172 – ***654***) ; (193 – ***730***) ; (213 – ***800***).

Fixed term Parliament Act de 2011: (174 – ***658***) ; (193 – ***730***) ; (213 – ***800***).

61 - RUSSIE

Constitution du 12 décembre 1993 : (199 – ***744***) ; (264 – ***991***) ; (329 – ***1218***) ; (337 – ***1239***) ; (363 – ***1303***) ; (380 – ***1372***) ; (388 – ***1393***).

62 - RWANDA

Constitution du 4 juin 2003 : (268 – ***1010***) ; (271 – ***1024***).

63 - SÉNÉGAL

Constitution du 7 mars 1963, version de 1998 : (197 – ***739***).

Constitution du 22 janvier 2001 : (197 – ***739***) ; (269 – ***1014***) ; (322 – ***1195***) ; (328 – ***1218***) ; (332 – ***1226***) ; (338 – ***1240***) ; (339 – ***1244***) ; (354 – ***1284***) ; (363 – ***1303***) ; (372 – ***1348***) ; (374 – ***1352***) ; (385 – ***1386***) ; (389 – ***1399***).

64 - SERBIE

Constitution du 8 novembre 2006 : (261 – ***982***) ; (271 – ***1023***) ; (296 – ***1109***) ; (317 – ***1181***) ; (335 – ***1234***) ; (338 – ***1240***) ; (340 – ***1248***) ; (347 – ***1270***) ; (350 – ***1276***) ; (351 – **1278**) ; (361 – ***1298***) ; (363 – ***1303***) ; (383 – ***1380***) ; (385 – ***1388***).

65 - SEYCHELLES

Constitution du 8 juin 1993 : (277 – ***1046***).

66 - SLOVAQUIE :

Constitution du 3 septembre 1992, version initiale : (109 – ***442***) ; (110 – ***445***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***).

Constitution du 3 septembre 1992, version au 1er mai 2006 : (109 – ***442***) ; (110 – ***445***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***) ; (114 – ***454***) ; (114 – ***455***) ; (116 – ***460***) ; (258 – ***973***) ; (349 – ***1272***) ; (349 – ***1273***) ; (350 – ***1274***) ; (350 – ***1276***) ; (351 – ***1278***) ; (361 – ***1298***).

67 - SLOVÉNIE :

Constitution du 23 décembre 1991, version initiale : (109 – ***442***) ; (111 – ***448***) ; (112 – ***449***).

Constitution du 23 décembre 1991, version au 20 juin 2006 : (258 – ***973***) ; (296 – ***1108***) ; (378 – ***1365***) ; (385 – ***1387***).

68 - SUISSE :

Constitution du 29 mai 1874 : (101 – ***400***) ; (179 – ***686***) ; (200 – ***748***).

Constitution du 18 avril 1999 : (179 – ***686***) ; (272 – ***1027***).

69 - TCHAD

Constitution du 14 avril 1996 : (198 – ***742***) ; (273 – ***1033***) ; (310 – ***1158***) ; (322 – ***1195***) ; (328 – ***1218***) ; (343 – ***1260***) ; (344 – ***1261***).

70 - TOGO

Constitution du 14 octobre 1992 : (198 – ***742***) ; (273 – ***1033***) ; (284 – ***1069***) ; (290 – ***1090***) ; (310 – ***1156***) ; (310 – ***1158***) ; (323 – ***1199***) ; (326 – ***1209***) ; (329 – ***1220***) ; (332 – ***1226***).

71 - TUNISIE

Constitution du 26 janvier 2014 : (269 – ***1015***) ; (271 – ***1023***) ; (283 – ***1068***) ; (285 – ***1075***) ; (292 – ***1098***) ; (292 – ***1099***) ; (323 – ***1199***) ; (325 – ***1206***) ; (332 – ***1226***) ; (334 – ***1233***) ; (335 – ***1234***) ; (336 – ***1235***) ; (349 – ***1272***) ; (371 – ***1343***) ; (372 – ***1346***) ; (388 – ***1393***).

72 - TURQUIE

Constitution du 7 novembre 1982 : (261 – ***982***) ; (283 – ***1066***) ; (290 – ***1091***) ; (309 – ***1155***) ; (352 – ***1282***) ; (353 – ***1283***) ; (354 – ***1285***) ; (378 – **1365**).

73 - UKRAINE

Constitution du 28 juin 1996, version de 2011 : (199 – ***746***) ; (263 – ***987***) ; (348 – ***1271***) ; (363 – ***1303***) ; (374 – ***1353***).

74 - VENEZUELA

Constitution du 15 décembre 1999 : (231 – ***865***) ; (270 – ***1018***) ; (273 – ***1033***).

Index des personnes.

N.B. : Le premier chiffre renvoie à la page, le deuxième, en italique gras, au paragraphe.

AMIEL Anne : (188 – ***716***).

ARISTOTE : (3 – ***4***) ; (184 – ***702***) ; (185 – ***704***).

ATTALI Jacques : (404 – ***1448***).

AVRIL Pierre : (357 – ***1289***).

AYRAULT Jean-Marc : (160 – ***605***) ; (161 – ***610***).

BALLADUR Edouard : (253 – ***948***).

BARRACHIN Edmond : (150 – ***570***).

BARRE Raymond : (159 – ***603***) ; (159 – ***605***) ; (160 – ***607***).

BARNAVE Antoine : (19 – ***71***) ; (24 – ***90***).

BEAUMARCHAIS Pierre Augustin Caron de : (7 – ***22***).

BIGNON Jérôme : (170 – ***646***).

BLONDIAUX Loïc : (18 – ***69***).

BODIN Jean : (16 – ***64***) ; (17 – ***65***) ; (24 – ***91***).

BONAPARTE Louis-Napoléon, NAPOLÉON III : (53 – ***185***) ; (68 – ***260***) ; (245 – ***913***) ; (277 – ***1047***).

BONAPARTE Napoléon : (67 – ***255***) ; (68 – ***256***).

BONNET Christian : (161 – ***611***) ; (186 – ***707***) ; (210 – ***793***).

BORRELA François : (33 – ***117***) ; (406 – ***1452***).

BOUCICAUT Jean Le MEINGRE dit : (12 – ***45***).

BOULOUIS Jean : (28 – ***100***) ; (94 – ***371***) ; (193 – ***731***) ; (246 – ***919***) ; (302 – ***1132***) ; (419 – ***1443***).

BOUTROS-GHALI Boutros : (131 – ***509***) ; (132 – ***514***).

BRAUD Philippe : (147 – ***562***).

BURDEAU Georges : (3 – ***3***) ; (92 – ***358***) ; (120 – ***478***).

CADART Jacques : (147 – ***561***).

CAMERON David : (28 – ***102***) ; (120 – ***473***).

CARCASSONNE Guy : (159 – ***603***) ; (161 – ***611***).

CARRÉ de MALBERG Raymond : (14 – ***54***) ; (16 – ***64***) ; (18 – ***70***) ; (19 – ***71***) ; (21 – ***76***) ; (23 – ***88***) ; (23 – ***89***) ; (25 – ***93***) ; (25 – ***94***) ; (26 – ***95***) ; (26 – ***96***) ; (27 – ***98***) ; (27 – ***99***) ; (30 – ***107***) ; (246 – ***919***).

CASSIN René : (121 – ***480***).

CASTORIADIS Cornélius : (401 – ***1442***).

CHABAN-DELMAS Jacques : (166 – ***626***).

CHAPSAL Jacques : (165 – ***624***).

CHARLES Bernard : (159 – ***605***).

CHARLES X, Roi de France : (54 – ***194***).

CHARNAY Jean-Paul : (400 – ***1440***).

CHAVEZ Hugo : (231 – ***865***).

CHIRAC Jacques : (149 – ***567***) ; (157 – ***593***) ; (157 – ***594***) ; (159 – ***603***) ; (206 – ***774***) ; (209 – ***785***) ; (209 – ***788***) ; (210 – ***793***) ; (212 – ***796***) ; (357 – ***1289***).

CICÉRON : (3 – ***5***) ; (12 – ***41***) ; (13 – ***49***) ; (408 – ***1456***).

COHEN-JONATHAN Gérard : (120 – ***478***).

CLISTHÈNE : (3 – ***4***).

CONAC Gérard : (195 – ***734***) ; (370 – ***1339***).

CONDORCET : (33 – ***118***).

CONSTANT Benjamin : (8 – ***26***).

CONSTANTINESCO Vlad : (37 – ***132***) ; (73 – ***293***) ; (90 – ***354***) ; (92 – ***358***) ; (94 – ***368***) ; (193 – ***730***) ; (302 – ***1132***).

COTY René : (146 – ***559***).

COURTOIS Gérard : (6 – ***17***) ; (279 – ***1052***).

COUVE de MURVILLE Maurice : (154 – ***585***).

DA SILVA Carlos : (86 – ***341***).

DAUGERON Jean-Marie **:** (24 – ***91***).

DEBRÉ Michel : (95 – ***374***) ; (149 – ***569***) ; (150 – ***570***) ; (151 – ***573***) ; (154 – ***585***) ; (160 – ***608***) ; (165 – ***625***) ; (205 – ***771***) ; (205 – ***773***) ; (208 – ***784***).

DE CHARRETTE Hervé : (159 – ***605***) ; (160 – ***608***).

DEFFERRE Gaston : (154 – ***580***).

DE GAULLE Charles : (65 – ***242***) ; (66 – ***246***) ; (70 – ***273***) ; (76 – ***304***) ; (93 – ***365***) ; (93 – ***366***) ; (94 – ***367***) ; (150 – ***572***) ; (151 – ***573***) ; (155 – ***588***) ; (165 – ***625***) ; (167 – ***629***) ; (167 – ***630***) ; (168 – ***634***) ; (168 – ***636***) ; (205 – ***771***) ; (206 – ***774***) ; (208 – ***784***) ; (212 – ***798***) ; (250 – ***934***) ; (303 – ***1135***) ; (369 – ***1335***) ; (380 – ***1370***) ; (393 – ***1411***).

DELEBARRE Michel : (85 – ***339***).

DENQUIN Jean-Marie : (150 – ***571***).

DU BELLAY Joachim : (12 – ***42***).

DUGUIT Léon : (27 – ***97***) ; (27 – ***98***).

DUHAMEL Olivier : (96 – ***375***) ; (159 – ***603***).

DUVERGER Maurice : (105 – ***421***) ; (105 – ***422***) ; (105 – ***423***) ; (108 – ***436***) ; (156 – ***591***) ; (184 – ***703***) ; (185 – ***704***) ; (187 – ***710***) ; (192 – ***729***) ; (195 – ***734***) ; (196 – ***735***) ; (241 – ***897***) ; (256 – ***964***).

ÉLISABETH II d'Angleterre : (29 – ***105***).

ESMEIN Adhémar : (20 – ***73***).

FAURE Edgar : (153 – ***582***).

FAVOREU Louis : (37 – ***132***).

FOUCHET Christian : (154 – ***585***).

FOYER Jean : (156 – ***589***).

FRISON-ROCHE François : (110 – ***444***).

FUMAROLI Marc : (12 – ***43***).

FUSTEL DE COULANGES Numa Denis : (7 – ***23***).

GAXIE Daniel : (6 – ***19***).

GICQUEL Jean: (201 – ***752***) ; (370 – ***1339***).

GISCARD D'ESTAING Valery: (90 – ***354***) ; (206 – ***774***).

GOUZE Gérard : (158 – ***599***) ; (159 – ***605***) ; (161 – ***609***) ; (207 – ***781***) ; (208 – ***782***).

GRANGE Jean : (169 – ***640***).

GUILLAUME II, Roi de Prusse et Empereur d'Allemagne : (196 – ***735***).

HAMILTON Alexander : (188 – ***716***) ; (189 – ***721***) ; (233 – ***873***) ; (233 – ***874***) ; (247 – ***875***) ; (235 – ***878***) ; (235 – ***879***) ; (236 – ***880***) ; (236 – ***882***) ; (238 – ***884***) ; (238 – ***885***) ; (311 – ***1162***).

HAURIOU Maurice : (21 – ***74***) ; (24 – ***91***) ; (25 – ***92***) ; (184 – ***703***) ; (185 – ***704***) ; (400 – ***1441***) ; (401 – ***1443***).

HERSANT Robert: (153 – ***581***).

HINDENBURG Paul von: (178 – ***679***) ; (178 – ***683***).

HITLER Adolf: (178 – ***683***).

HYEST Jean-Jacques: (86 – ***340***) ; (218 – ***821***).

JANOT Raymond : (150 – ***570***) ; (152 – ***575***).

JACQUIER-BRUÈRE : (149 – ***569***).

JAUME Lucien: (191 – ***725***) ; (244 – ***912***).

JAY John: (188 – ***716***).

JELLINEK Georg: (25 – ***93***) ; (26 – ***95***) ; (27 – ***98***).

JEANNENEY Jean-Marcel: (252 – ***944***) ; (253 – ***945***).

JOSPIN Lionel: (149 – ***567***) ; (157 – ***593***) ; (210 – ***793***).

JUAN CARLOS, Roi d'Espagne: (29 – ***105***).

KARAKAMISHEVA-JOVANOVSKA Tanja: (230 – ***860***).

KENNEDY John Fitzgerald: (203 – ***760***).

LANG Jack: (254 – ***949***).

LARCHÉ Jacques: (158 – ***601***) ; (169 – ***641***) ; (208 – ***784***).

LAURIOL Marc : (156 – ***590***).

LAVIGNE Pierre : (120 – ***478***).

LAVROFF Dmitri-Georges : (205 – ***773***).

LE DIVELEC Armel : (173 – ***656***) ; (173 – ***657***) ; (193 – ***730***).

LE PEN Jean-Marie : (209 – ***788***).

LESAGE Michel : (110 – ***444***).

LOCKE John : (3 – ***7***) ; (44 – ***148***).

LOUIS PHILIPPE, Roi des Français : (51 – ***178***).

LUCHAIRE François : (195 – ***734***).

MAC-MAHON maréchal de : (146 – ***559***) ; (183 – ***701***).

MADISON James : (188 – ***716***) ; (189 – ***718***).

MAIRET Gérard : (92 – ***358***).

MAITROT Jean-Claude : (121 – ***480***).

MANIN Bernard: (16 – ***61***) ; (238 – ***888***) ; (376 – ***1357***).

MARCILHACY Pierre: (153 – ***581***).

MARCUS –HELMONS Silvio: (125 – ***493***) ; (126 – ***494***).

MARTENS Wilfried: (104 – ***419***).

MASTIAS Jean: (165 – ***624***) ; (169 – ***640***).

MASTOR Wanda: (121 – ***480***).

MAURY Jean-Pierre :(176 – ***670***) ; (257 – ***964***).

MAUS Didier : (161 – ***611***) ; (186 – ***707***).

MESNARD Pierre : (16 – ***64***).

MENDES-FRANCE Pierre : (152 – ***579***).

MICHELET Jules : (7 – ***23***).

MITTERRAND François : (178 – ***679***) ; (206 – ***774***) ; (210 – ***790***) ; (250 – ***936***) ; (250 – ***937***) ; (369 – ***1335***).

MONNERVILLE Gaston : (166 – ***626***) ; (167 – ***630***).

MONTESQUIEU Charles de SECONDAT, baron de : (3 – *7*) ; (44 – ***148***).

NORA Pierre : (207 – ***781***).

ORESME Nicole : (5 – ***13***).

PARODI Jean-Luc : (147 – ***562***).

PÉRICLES : (3 – ***4***).

PERRETTI Achille : (153 – ***582***).

PÉTAIN Philippe : (54 – ***191***) ; (54 – ***192***) ; (59 – ***212***) ; (64 – ***237***) ; (68 – ***262***) ; (71 – ***281***) ; (73 – ***292***) ; (144 – ***552***) ; (149 – ***569***) ; (243 – ***907***) ; (247 – ***920***).

PEYREFITTE Alain : (208 – ***784***).

PIERRÉ-CAPS Stéphane : (37 – ***132***) ; (73 – ***293***) ; (90 – ***354***) ; (92 – ***358***) ; (94 – ***368***) ; (193 – ***730***) ; (302 – ***1132***).

PIOT Jacques : (155 – ***586***).

PISANI Edgard : (252 – ***944***) ; (253 – ***945***).

PLASSERAUD Yves : (114 – ***452***).

PLATON: (3 – ***4***) ; (9 – ***30***) , (11 – ***41***).

POHER Alain: (166 – ***627)*** ; (393 – ***1411***) ; (393 – ***1412***).

POMPIDOU Georges: (154 – ***583***) ; (157 – ***593***) ; (206 – ***774***) ; (212 – ***798***) ; (337 – ***1238***) ; (369 – ***1335***) ; (380 – ***1370***) ; (393 – ***1411***).

PONCELET Christian : (217 – ***819***).

POUTINE Vladimir : (255 – ***953***) ; (264 – ***994***).

PRIOURET Roger : (246 – ***919***).

PUBLIUS : (190 – ***722***) ; (221 – ***831***).

PRÉLOT Marcel : (28 – ***100***) ; (74 – ***296***) ; (94 – ***371***) ; (120 – ***478***) ; (193 – ***731***) ; (246 – ***919***) ; (302 – ***1132***) ; (401 – ***1443***).

RÉMOND René : (161 – ***611***) ; (210 – **793**).

RIVET Jean-Charles : (193 – ***731***).

ROBESPIERRE Maximilien : (241 – ***895***).

ROCARD Michel: (159 – ***603***).

ROOSEVELT Franklin Delano: (100 – ***396***) ; (171 – ***651***) ; (192 – ***727***) ; (255 – ***958***).

ROSANVALLON Pierre : (33 – ***118***) ; (183 – ***701***) ; (401 – ***1443***) ; (403 – ***1444***) ; (404 – ***1449***).

ROUSSEAU Jean-Jacques : (9 – ***31***) ; (15 – ***62***) ; (23 – ***87***) ; (181 – ***695***) ; (184 – ***702***) ; (185 – ***704***) ; (185 – ***705***) ; (279 – ***1052***) ; (406 – ***1452***).

SANGUINETTI Alexandre : (153 – ***582***).

SARKOZY Nicolas : (253 – ***947***).

SARRE Georges : (159 – ***605***) ; (160 – ***606***).

SARTRE Jean-Paul : (12 – ***43***).

SCHNAPPER Dominique : (10 – ***38***).

SCHWARTZENBERG Roger-Gérard : (156 – ***591***).

SIEYÈS Emmanuel Joseph : (16 – ***62***) ; (17 – ***68***) ; (18 – ***70***) ; (24 – ***90***) ; (25 – ***94***).

SILJANOVSKA-DAVKOVA Gordana : (230 – ***860***).

TAINE Hippolyte : (12 – ***43***).

TARDIEU André : (142 – ***545***).

TINDEMANS Léo : (104 – ***419***).

TOCQUEVILLE Alexis de : (190 – ***723***) ; (191 – ***725***) ; (192 – ***727***) ; (233 – ***873***) ; (233 – ***874***) ; (233 – ***875***) ; (234 – **876**) ; (236 – ***882***) ; (237 – ***883***) ; (239 – ***890***) ; (244 – ***912***) ; (245 – ***913***) ; (311 – ***1162***).

TOINET Marie-France : (404 – ***1447***).

VALLINI André: (86 – ***342***).

VEDEL Georges: (159 – ***603***) ; (250 – ***938***) ; (251 – ***939***) ; (251 – ***940***) ; (253 – ***945***).

WACHSMANN Patrick: (125 – ***493***).

WASHINGTON George: (171 – ***651***) ; (192 – ***727***) ; (255 – ***958***).

La durée des mandats politiques.
Analyse institutionnelle et comparative.

TABLE DES MATIÈRES

N.B. : Le premier chiffre, en italique gras, renvoie au numéro de paragraphe, le deuxième à la page.

Sommaire …….....1

Introduction

La Démocratie entre alchimie, conscience et évolution ***2***……..2
Les cinq concepts fondateurs ***10***……4
La notion de mandat politique. Approche théorique, approche opérationnelle ***82***……...22
Le rapport au temps et la temporalité politique ***110***…….....31
La notion de durée des mandats politiques ***119***……...34

1ère partie : La vie du mandat politique…….40

Chapitre I : La naissance du mandat politique. La fixation de la durée des mandats politiques ***138***…….....42

Section I – La durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes internes ***143***.....43
I – La durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes en France ***147***…….44
A- La dignité constitutionnelle discutée ***147***…….....44
a) – La durée des mandats locaux ***150***……...45
b) – La durée des mandats législatifs ***212***……....59
c) – La durée des mandats exécutifs ***248***……..67
B - Le rang des différents mandats dans le dispositif institutionnel ***269***……..70
a) - Le pouvoir exécutif ***275***……..71
b) – Le pouvoir législatif ***286***……....72
c) – Les pouvoirs locaux ***291***……....73
C - La place de la durée des mandats politiques dans les dispositifs infra constitutionnels ***293***……73
D- La durée des mandats politiques, objet d'exercice de la souveraineté ? ***300***…….75
a) - La Vème République, régime semi représentatif ***304***…….....76
b) - L'analyse critique des décisions du Conseil Constitutionnel ***346***……..87
c) - La Souveraineté, la Représentation et la durée des mandats politiques ***357*** ……91
II – La place de la durée des mandats politiques dans la hiérarchie des normes à l'étranger ***377***……...96
A- La durée des mandats politiques nationaux est fixée par la constitution ***382***……98
a) – Selon la forme de l'État ***384***……..99
1- Les mandats nationaux dans les États fédéraux ***384***……..99
2- Les mandats nationaux dans les États régionaux ***386***……....99
3- Les mandats nationaux dans les États unitaires ***391***…….....100

b) – Selon la nature du régime ***393***……100
1- La durée des mandats dans les régimes présidentiels ***393***…….....100
2- La durée des mandats dans les régimes parlementaires ***397***……..101
3- La durée des mandats dans les régimes directoriaux ***400***……101
B- Les mandats politiques locaux et régionaux traités au rang infra-constitutionnel ***403***...102
a) - Les mandats locaux et régionaux dans les États unitaires ***404***……102
b) - Les mandats locaux et régionaux dans les États régionaux ***409***……..103
c) - Les mandats locaux et régionaux dans les États fédéraux ***416***……104
C- La spécificité des régimes semi présidentiels quant au traitement de la durée des différents mandats politiques ***421***……...105
a) - Le mandat présidentiel est plus long que le mandat législatif ***425***……..106
b) - Le rang du mandat présidentiel est prééminent ***437***……108
D- Le cas des nouvelles démocraties à l'Est de l'Europe ***441***……109
a) -Les nouveaux régimes politiques ne sont pas systématiquement de facture semi présidentielle ***444***……..110
b) – Le premier rang à la représentation nationale ***448***……..111
c) - Le mandat du pouvoir exécutif est plus long ***449***……...112
d) - La durée des mandats locaux est définie dans la constitution ***450***……..113
e)- Les structures des États sont simples ***451***……114

Section II - L'internationalisation de la problématique de la durée des mandats ***467***….....118
I – Les aires d'influence ***468***……..118
A- Le mandat présidentiel américain et ses succédanés latino-américains ***469***……...118
B - L'Europe, terre du quinquennat ***470***. ……119
C- La présidentialisation franco-africaine ***476***……120
II - Les normes internationales relatives à la durée des mandats politiques ***478***……...120
A- Les textes à vocation universelle ***479***……121
a) La Déclaration universelle des droits de l'Homme ***480***……121
b) Le Pacte international sur les droits civils et politiques ***483***……..122
B- Les textes à vocation régionale ou culturelle ***488***……..123
a) L'espace américain ***488***……123
1- La convention américaine des droits de l'homme de 1969 ***490***……124
2- La charte démocratique inter américaine de 2001 ***490***……...124
b) L'espace européen ***491***……125
1- La convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ***491***……...125
2- La position particulière de l'Union européenne ***495***……..127
c) L'espace africain ***497***……128
1- L'acte constitutif de l'Union africaine ***497***……128
2- La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ***501***….129
d) l'espace asiatique ***505***……...130
e) l'apport de l'UNESCO ***507***……..131
1-L'activité du CISH de Byblos ***508***……..131
2- Le Panel international sur la démocratie et le développement ***509***……131
f) L'apport de l'organisation internationale de la francophonie ***512***……132
1- La Déclaration de Bamako de 2000 ***513***……132
2- Le cadre stratégique décennal de la francophonie ***517***……133
3- La charte de la francophonie ***519***……...134

Chapitre II : Dynamiques des durées des mandats politiques ***533***……138

Section I : Analyse des situations en France et hors de France ***537***……...139
I – La durée variable des mandats politiques dans l'histoire française ***540***……140
A- L'allongement de la durée des mandats politiques pendant deux siècles ***541***……..140
a) L'augmentation de la durée des mandats politiques locaux ***543***……141
1- Les mandats municipaux ***544***…….....141
2- Les mandats départementaux ***547***……142
3- Les mandats régionaux ***550***……143
b) L'augmentation de la durée du mandat législatif ***551***……...144
1- En ce qui concerne la Chambre basse ***552***…….....144
2- En ce qui concerne la Chambre haute ***554***…….....144
c) L'augmentation de la durée du mandat exécutif ***556***……145
B- Depuis 2000, ou depuis 1960, la fin de l'exception française ***565***……...148
a) Le remplacement du septennat présidentiel par le quinquennat ***567***……149
1- Le septennat réévalué ***569***……..149
2- Le septennat chahuté ***577***……152
3- Le septennat renversé ***592***……..156
3-1 : 2000, une réforme institutionnelle à minima ***594***……..157
3-2 : 2001, une loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée Nationale ***605***…….....159
3-3 : 2008, la limitation du nombre de mandats présidentiels ***615***….....162
b) La réduction du *novennat* sénatorial ***620***……..164
1- 1958 : Le Sénat restauré ***624***……..165
2- 1962-1969 : Le Sénat discuté ***630***……...167
3- 2003 : Le Sénat normalisé. ***638***……...168
II – La relative fixité de la durée des mandats dans les régimes politiques étrangers ***649***……171
A- Les modèles anglo-saxons ***650***……171
a) Le modèle fédéral américain ***650*** ……...171
b) Le modèle unitaire anglais ***653*** ……...172
B - Les exemples d'Europe continentale ***660***……174
a) Les pays unitaires : Luxembourg, Portugal ***661***……...174
b) Les exemples fédéraux : Allemagne, Belgique, Suisse ***666***……..175
c) Les exemples des États régionaux : Espagne, Italie ***689***……...180

Section II : Synthèse et essai de théorisation de la problématique de la durée des mandats politiques ***699***……183
I – La durée des mandats politiques, conséquences et facteur d'évolution du régime ***701***……183
A- La durée des mandats est une conséquence de la philosophie qui sous-tend le régime ***714***……..188
a) Les régimes présidentiels ***715***……188
b) Les régimes parlementaires ***729***……192
c) Les régimes semi-présidentiels, présidentialistes et autoritaires ***734***……195
d) Le régime directorial suisse ***748***…….....200

B- La durée des mandats est un facteur d'évolution du régime politique ***755***……201
a) Le mandat présidentiel de 4 ans, la présidentialisation et la personnalisation politique aux États-Unis d'Amérique ***756***……...202
b) La suprématie du Sénat américain, la lutte contre le localisme et l'avènement de la superpuissance mondiale ***759***……203
c) Le septennat et la présidentialisation de la Vème République ***770***……...205
d) Du quinquennat « sec » au quinquennat à renouvellement limité dans la constitution française de la Vème République ***777***……...207
1- La fracture du quinquennat sec ***778***……207
2- L'accommodement de l' « inversion de calendrier » ***788***……...209
3- La limitation du renouvellement ***790***…….....210
e) Le quinquennat parlementaire anglais : Du faux au vrai ***800***……....213
II – Mandat et système de mandats, durée et système de durées ***806***……...215
A- La recherche de l'équilibre institutionnel par la durée des mandats en France et la gestion du calendrier politique ***811***……216
B- L'équilibre politique aux États-Unis d'Amérique, un système à la « 6-4-2 » ***829***……..220
C- l'équilibre des États régionaux ***833***……222
D- La désagrégation de l'État belge évaluée à l'aune de la durée des mandats ***838***……222

2ème partie : L'extinction du mandat politique……....226

Chapitre I : Le traitement de l'échéance normale du mandat politique 856……....229

Section I : La problématique du renouvellement de mandat ***858***……229
I - Approche liminaire et théorique de la problématique du renouvellement de mandat ***859.***..229
A- Les mandats concernés par la problématique du renouvellement ***860***……....230
B- Les réponses théoriquement possibles à l'éventualité du renouvellement ***867*** ……..232
C- L'intérêt de la problématique du renouvellement : Discussions théoriques ***873***…….233
II – Le renouvellement des mandats dans l'histoire française ***893***……...240
A- L'autonomisation croissante de la classe politique grâce à la non limitation du renouvellement des mandats ***894*** ……240
a) – La période révolutionnaire et la limitation croissante et non différenciée du renouvellement ***895***……241
b) – Le retour à la non limitation des possibilités de renouvellement ***907***……243
B- Le renouvellement des mandats depuis la 2nde moitié du XXème siècle ***924***……247
a)- 1946: La limitation du nombre de mandats présidentiels ***925***……..247
b)- 1958 : Le retour à un septennat renouvelable ***929***……..249
c)- 2008 : Le quinquennat à renouvellement limité ***946***……253
III- Le renouvellement de mandat en droit comparé ***955***……....255
A- Le droit commun : Le mandat renouvelable une fois ***957***……...255
a) - Le modèle des États-Unis d'Amérique ***958***……255
b) - Les républiques de l'Europe occidentale ***963***……..257
c)- Les nouvelles démocraties intégrées l'Europe libérale ***972***……....258
d) - Les pays sur la voie de l'intégration européenne ***981***……261
e) – Les pays de l'Europe orientale ***987***……263
f) – Les pays africains ***997***……265
g) – Les pays américains ***1016***……...269

B- Les exceptions au droit commun ***1026***……....271
a) - La non rééligibilité ***1027***……..272
b)- La rééligibilité ***1029***……273
c)- Une école lusitanienne ***1035***……274
d)- Une limitation plus lâche que le droit commun ***1046***……..277

Section II : La prorogation du mandat politique ***1055***……..280
I – La détermination des institutions concernées par la prorogation du mandat ***1060***……..281
A – L'éventualité de la prorogation pour le seul pouvoir exécutif ***1061***……281
B - L'éventualité de la prorogation pour le seul pouvoir législatif ***1064***……282
C – L'éventualité de la prorogation pour les deux pouvoirs législatif et exécutif ***1067***…...283
II – Les causes de la prorogation d'un mandat politique ***1072***……285
A – Les causes liées à la mécanique institutionnelle et aux procédures électorales ***1073***…285
a) L'interruption du processus électoral. ***1073***……...285
b) L'attente de l' installation effective du successeur ***1076***……...286
B - Les causes liées à la survenance de circonstances exceptionnelles ***1079***……287
a) Les circonstances juridiquement définies ***1080***……287
b) Les états de fait rendant problématique le fonctionnement des institutions ***1083***….288
III – La procédure juridique permettant la prorogation du mandat ***1089***……..290
A – Les procédures institutionnelles simples ***1090***……290
B – Les procédures législatives plus ou moins formalisées ***1094***……291
C – Les procédures institutionnelles complexes ***1100***……293
IV - Les modalités opérationnelles de la prorogation ***1102***……..294
A – Le début : La convocation des institutions dissoutes ou arrivées à échéance ***1103***…..294
B - Pendant la prorogation : Des pouvoirs parfois diminués ***1105***……295
C – La fin des événements et la fin de la prorogation ***1106***……295

Section III : La place de l'ancien mandataire ***1119***……...299
I – L'ancien chef de l'État, sénateur à vie ***1122***……300
II – L'ancien chef de l'État, juge constitutionnel ***1130***……302
III – Le rang protocolaire et les missions éventuelles ***1150***……..308
IV – La sécurisation financière, matérielle et personnelle des anciens mandataires ***1154***……309
A- La sécurisation financière des anciens représentants ***1155***……309
B- La sécurisation financière, matérielle et personnelle des anciens présidents ***1158***……310

Chapitre II : Le traitement des aléas politiques et humains ***1170***……...314

Section I : Les aléas politiques ***1174***……...315
I - L'équation du parlementarisme : La démission-dissolution ***1177***……..316
A – L'organisation stricte de la rupture du mandat politique ***1180***……316
a) La possibilité de rupture liée à la mise en œuvre de deux seuls mécanismes ***1181***…317
b) Des procédures précisément prescrites ***1191***……322
1- Les signataires de la motion de censure ***1192***……..322
2 – L'adoption de la défiance ou de la confiance ***1212***……...326
3 – Les délais de vote de la motion de censure ***1225***……..332

B – L'organisation de la continuité institutionnelle ***1229***……...333
a) La garantie dans le cadre des mécanismes du parlementarisme ***1230***……...333
1 - Les garde-fous constitutionnels ***1231***……...333
2 - La responsabilité des parlementaires ***1233***……...334
3 - La responsabilité des gouvernants ou des arbitres ***1236***……336
b) L'évitement des mécanismes du parlementarisme ***1242***……....339
1 – Les considérations calendaires limitant le recours à la dissolution ***1243***……...339
2 – La prise en compte de circonstances difficiles ***1247***……..340
II- La destitution ***1256***……...343
A – La destitution du président ***1257***……..343
a) Les cas de destitution ***1258***……343
1 – L'énumération et la définition des cas de destitution ***1259***……...343
2 - Les situations excluant la destitution ***1263***……...345
b) Les types de procédures et leurs modalités principales ***1265***……345
1 – Les procédures parlementaires ***1267***……346
2 - Les procédures mixtes, parlementaires et juridictionnelles ***1270***……..347
3 – Les procédures référendaires ***1273***……349
B - La destitution du ministre ***1276***……...350
a) Les destitutions pour considérations juridictionnelles ***1277***……350
b) Les destitutions pour considérations politiques ***1278***……351
C - La destitution du parlementaire ***1280***……352
a) La demande de l'intéressé ***1282***……352
b) Les cas juridiques ***1283***……..353
c) Les cas politiques ***1284***……354
d) Les cas relatifs au comportement du parlementaire ***1285***……354
D – Les évolutions récentes de la justice politique en France ***1288***……355
a) L'irresponsabilité politique du président de la République ***1289***……357
b) La responsabilité pénale des ministres ***1291***……..358
c) L'immunité parlementaire ***1294***……..359
III- Les démissions ***1297***……..361
A – Les démissions individuelles ***1298***……361
a) La démission du ministre ***1298***……..361
b) La démission du président ***1300***……...362
B – Les démissions collectives : La démission du gouvernement ***1303***……..363

Section II : Les aléas humains ***1311***……...365
I – La consistance de l'aléa humain : Empêchement provisoire ou définitif. ***1325***……..367
II – Le constat institutionnel de l'aléa humain ***1347***……372
A- La compétence principale du juge constitutionnel ***1348***……372
B- La compétence principale du pouvoir parlementaire ***1353***……374
III – L'intérim ***1356***……...376
A – La ou les personnalités ou institutions chargées de l'intérim ***1361***……..377
a) Le président de la Chambre basse, président par intérim ***1362***……..377
b) Le président de la Chambre haute, président par intérim ***1369***……380
c) Le premier ministre, président par intérim ***1371***……....380
d) Les collectifs assurant la présidence par intérim ***1373***……...381
e) La dispersion des pouvoirs présidentiels en cas d'intérim ***1377***……....382
B – La durée de l'intérim ***1380***……....383

C – Les pouvoirs du président intérimaire ***1383***……..384
a) Un pouvoir contraint : l'organisation de l'élection présidentielle ***1385***……384
b) Des pouvoirs diminués ***1392***…….387
IV- La reprise de la vie institutionnelle ***1406***……391
A- Les limitations à l'acte de candidature ***1409***……..392
B - Le remplacement automatique **1414**…….393
C –Les mandats à durée fixe ou à terme fixe ***1417***……..394

Conclusion ***1429***…….398

Bibliographie……..410

Index des constitutions évoquées……....449

Index des personnalités évoquées……458

Table des matières……466

La rédaction de la présente étude a été achevée le
30 août 2015

Daniel STRICHER
26, rue de tignomont
57 050 – PLAPPEVILLE

danielstricher@orange.fr