

La durée du mandat présidentiel : mise en perspectives comparative et institutionnelle

Arthur BRAUN

Maître de conférences de droit public

Université catholique de Lyon

UR Confluence Sciences & Humanités – EA 1598

La durée du mandat du chef de l'État est généralement considérée comme un paramètre somme toute secondaire pour l'analyse de la structure institutionnelle et du fonctionnement concret des régimes politiques – en particulier des régimes parlementaires. Il est vrai que cette donnée ne constitue pas un critère essentiel de la classification traditionnelle des régimes politiques – qui oppose régimes parlementaires et régimes non parlementaires (essentiellement présidentiels et directoriaux) sur la base de la responsabilité politique de l'Exécutif.

La nature parlementaire ou non d'un régime ne dépend donc pas, en soi, de la durée du mandat présidentiel. Une étude empirique démontre toutefois que les variations de celle-ci sont en mesure d'affecter fortement le fonctionnement concret de l'ensemble du système institutionnel et, par là, son équilibre global. La durée du mandat du chef de l'État apparaît en fait comme une caractéristique importante sinon déterminante du régime politique – y compris parlementaire.

Présentation de l'échantillon. Dans l'optique d'une démarche comparative, j'ai constitué un échantillon de douze États représentant quatre continents (Afrique, Amérique, Asie et Europe) et des situations institutionnelles différentes. Ces États sont tous qualifiés de démocraties (« à part entière » ou « imparfaites ») dans le *Democracy Index* publié en 2022 par *The Economist Group*, sauf la Turquie, qualifiée de « régime hybride » (et dont l'indice de démocratie a fortement chuté depuis une décennie)¹. Sept de ces États possèdent un régime parlementaire (responsabilité politique et collégiale des ministres devant le parlement ou du moins la chambre basse) : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la France, la Grèce, le Guyana, l'Italie et le Portugal. Quatre sont dotés d'un régime présidentiel (le Brésil, la Corée du Sud, les États-Unis et la Turquie depuis la réforme constitutionnelle de 2017) et un d'un régime directorial (la Suisse).

¹ Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2022*, Economist Intelligence Unit Limited, 2023, disponible sur <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>.

Dans les régimes présidentiels, le chef de l'État est constitutionnellement le chef du gouvernement : il exerce seul ou avec l'aide de *ses* ministres la fonction gouvernementale. Dans le régime directorial suisse, le Conseil fédéral, composé de sept membres², représente « l'autorité directoriale et exécutive suprême de la Confédération »³. Il constitue à la fois le chef de l'État collégial⁴ et le gouvernement de la Suisse. Dans les régimes parlementaires de l'échantillon, le chef de l'État peut être constitutionnellement le chef du gouvernement (en Afrique du Sud⁵ et au Guyana⁶) ou au contraire tenu à l'écart de la fonction gouvernementale.

Les présidences non gouvernantes peuvent être cantonnées à une fonction formelle de représentation ou à un rôle de « notaire d'État » seulement amené à prendre formellement des actes juridiques afin d'attester de leur validité et « à confirmer la justesse des procédures démocratiques et de leurs résultats »⁷. Les constituants peuvent aussi avoir conçu le chef de l'État non gouvernant comme un régulateur, c'est-à-dire un organe « spécialement chargé d'assurer le fonctionnement régulier et la continuité du régime politique, compris comme un ensemble d'organes en interaction, dans le respect des règles du droit constitutionnel »⁸.

En Grèce, la Constitution de 1975 qualifie le chef de l'État de « régulateur du régime politique »⁹ mais la révision de 1986 est venue totalement neutraliser la fonction présidentielle. En Allemagne, les rédacteurs de la Loi fondamentale de 1949 ont essentiellement conçu le président fédéral comme un « notaire d'État » au rôle représentatif essentiellement formel, tout en lui laissant quelques « pouvoirs de réserve »¹⁰ à portée régulatrice utilisables dans les situations de crise politique ou de blocage institutionnel¹¹. En Italie et au Portugal, le chef de

² Art. 175, al. 1^{er} de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.).

³ Art. 174 Cst.

⁴ Le président de la Confédération suisse, désigné chaque année par l'Assemblée fédérale au sein du Conseil fédéral (art. 176, al. 2 Cst.), n'est qu'un *primus inter pares* : il n'a pas autorité sur les autres conseillers fédéraux tandis que les prérogatives attachées à la fonction de chef de l'État sont exercées collégalement par l'ensemble du Conseil fédéral.

⁵ Art. 83, a. et 85, al. 1^{er} de la Constitution de la République d'Afrique du Sud du 10 déc. 1996.

⁶ Art. 89 de la Constitution de la République coopérative du Guyana du 6 oct. 1980.

⁷ U. MAGER, « Le Président de la République fédérale d'Allemagne », in V. BARBÉ, B.-L. COMBRADE, B. RIDARD, *Les figures contemporaines du chef de l'État en régime parlementaire*, Bruxelles, Bruylant, « Études parlementaires », 2023, p. 255.

⁸ A. BRAUN, *Le pouvoir régulateur du régime politique : Étude d'une notion de droit constitutionnel institutionnel*, Paris, L'Harmattan, « Logiques juridiques », 2022, p. 34.

⁹ Art. 30, al. 1^{er} de la Constitution grecque du 9 juin 1975.

¹⁰ U. MAGER, art. préc., p. 261.

¹¹ O. BEAUD, « Crise politique allemande et pouvoirs méconnus du président fédéral », *JP blog*, 24 nov. 2017, disponible sur <http://blog.juspoliticum.com/2017/11/24/crise-politique-allemande-et-pouvoirs-meconnus-du-president-federal-par-olivier-beaud/>.

l'État a dès le départ été envisagé comme un organe essentiellement chargé d'assurer la régulation du régime politique¹².

La France fait donc (déjà) figure d'exception puisque l'arbitre national esquissé à Bayeux en 1946 et institué par la Constitution de 1958 n'est ni un pur régulateur, ni (formellement du moins) le chef du gouvernement. Dans la lignée des conceptions libérales-conservatrices du pouvoir royal au XIX^e siècle, il correspond plutôt à la figure du pouvoir conservateur, « arbitrant des conflits entre les partis politiques, eux-mêmes représentants des divers intérêts présents au sein du pays ; autorité tutélaire pesante, représentant seul l'intérêt général, qui peut, le cas échéant et de façon vertueuse, se saisir du pouvoir dictatorial afin de redresser l'État »¹³. Il n'est toutefois pas contestable que dans la pratique de la V^e République, le président possède un pouvoir de direction politique – dont l'intensité est amenée à varier selon la situation politique.

Tableau 1	Présidence formelle : « notaire d'État »	Présidence régulatrice	Présidence arbitrale : pouvoir « conservateur »	Présidence gouvernante
Afrique du Sud				
Allemagne				
Brésil				
Corée du Sud				
États-Unis				
France				
Grèce				
Guyana				
Italie				
Portugal				
Suisse				
Turquie				

¹² V. A. BRAUN, *op. cit.*, pp. 445-s.

¹³ O. FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », *RFDC*, 2012/1 n° 89, supplément électronique, p. e4 ; *id.*, « Le Roi “dans” la Charte de 1814 : Prisons imaginaires », *Jus politicum*, 2014, n° 13, disponible sur <http://juspoliticum.com/article/Le-Roi-dans-la-Charte-de-1814-Prisons-imaginaires-919.html>, p. 15.

Comparons maintenant la durée du mandat du chef de l'État avec celui du parlement (au moins de la chambre basse) et croisons les données avec celles du premier tableau :

Tableau 2	Durée du mandat présidentiel	Durée du mandat parlementaire	Présidence gouvernante
Afrique du Sud	5 ans	5 ans	Oui
Allemagne	5 ans	4 ans	
Bésil	4 ans	4 ans	Oui
Corée du Sud	5 ans	4 ans	Oui
États-Unis	4 ans	2 ans / 6 ans	Oui
France	5 ans	5 ans	Oui
Grèce	5 ans	4 ans	
Guyana	5 ans	5 ans	Oui
Italie	7 ans	5 ans	
Portugal	5 ans	4 ans	
Suisse	4 ans	4 ans	Oui
Turquie	5 ans	5 ans	Oui

Dans les régimes politiques de l'échantillon, les chefs d'État non gouvernants (peu importe ici qu'ils aient un rôle de régulateur ou simplement de « notaire d'État ») ont tous un mandat plus long que les parlementaires. À l'inverse, les mandats des présidents gouvernants sont toujours de même durée que le mandat normal des parlementaires (lignes bleues dans le tableau 2) sauf en Corée du Sud et aux États-Unis.

Précisions encore un peu les critères en nous concentrant sur les présidents gouvernants : les deux élections gouvernementales (présidentielle et parlementaire) coïncident-elles temporellement (sont-elles organisées au même moment ou dans un court laps de temps) ? Par ailleurs, le calendrier électoral peut-il être bouleversé dans la pratique – et, le cas échéant, remis en ordre – ou est-il fixé en avance par les dispositions constitutionnelles ?

Tableau 3	Coïncidence des élections présidentielle et parlementaire	Possibilité d'un décalage du calendrier électoral	Possibilité d'un réalignement du calendrier (droit de dissolution)
Afrique du Sud	 	 	
Bésil	 	 	
Corée du Sud	 	 	
États-Unis	Partiellement	 	
France	 	 	
Guyana	 	 	
Suisse	 	 	
Turquie	 	 	

J'en déduit trois cas de figure :

Premier cas de figure. Le mandat du président est plus long que le mandat des parlementaires : c'est le cas de tous les chefs d'État non gouvernants de l'échantillon mais d'aucun chef d'État gouvernants à l'exception de la France avant 2000 et de la Corée du Sud (non sans difficultés dans le cas sud-coréen car l'absence d'alignement des deux élections gouvernementales dans le cadre d'un régime présidentiel qui ne connaît pas le droit de dissolution crée un cadre institutionnel très conflictuel).

Deuxième cas de figure. Les mandats présidentiel et parlementaire sont de même durée et les élections coïncident temporellement – qu'il s'agisse de la même élection, comme au Guyana, d'une élection du président par chaque parlement nouvellement élu, comme en Afrique du Sud et en Suisse, ou de deux élections populaires organisées le même jour, comme au Brésil et en Turquie. En conséquence, il y a forcément un alignement des deux mandats : un décalage est impossible.

Deuxième cas de figure bis. Aux États-Unis, le mandat présidentiel (quatre ans) n'est pas de même durée que le mandat des représentants (deux ans) et des sénateurs (six ans). Toutefois, il y a un cadencage constitutionnel des élections : le jour de l'élection présidentielle, l'intégralité de la Chambre et un tiers du Sénat sont renouvelés. À mi-mandat présidentiel, l'intégralité de la Chambre et un autre tiers du Sénat sont renouvelés.

Troisième cas de figure. Les mandats présidentiel et parlementaire sont de même durée mais un décalage est possible¹⁴ : c'est la situation française depuis 2000.

Partant, il est possible de distinguer deux hypothèses principales : l'indépendance du chef de l'État non gouvernant (« notaire » ou régulateur) garantie par un mandat long (I) ; la connexion des élections gouvernementales – et donc la coïncidence des mandats présidentiel et parlementaire – dans les systèmes institutionnels à présidence gouvernante (II). L'enjeu de la durée du mandat paraît encore plus important dans les régimes parlementaires présidentialisés dits « semi-présidentiels ». C'est ainsi que la durée du mandat présidentiel et son caractère renouvelable ou non se trouve régulièrement au cœur du débat sur les institutions en France – les propositions d'instituer un septennat non renouvelable ou de revenir à un septennat renouvelable étant légion au sein de la classe politique¹⁵. Ce débat institutionnel, qui trouve un

¹⁴ Le décalage peut être provoqué par la dissolution anticipée de l'Assemblée nationale ou par une élection présidentielle anticipée à la suite du décès, de la démission ou de l'empêchement du chef de l'État.

¹⁵ Dernier ralliement en date en faveur du septennat renouvelable : l'ancien premier ministre Édouard Balladur (« Édouard Balladur : "Comme si nous assistions à un affaïssement général" », *Le Figaro*, 30 janv. 2023, p. 20).

écho inattendu outre-Atlantique, témoigne avant tout de « l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République »¹⁶ (III).

I. Hypothèse d'un chef d'État non gouvernant : un mandat suffisamment long et déconnecté de celui du parlement comme garantie d'indépendance

Qu'il soit conçu seulement comme le « notaire » de l'État ou comme un authentique régulateur, le chef d'État non gouvernant doit se distinguer par son indépendance au sein du système institutionnel. Cette indépendance manifeste une double extériorité : d'abord par rapport aux entités gouvernementales (cela correspond à la distinction classique de l'*auctoritas* et de la *potestas*), afin d'éviter les conflits d'intérêts, et ensuite par rapport aux partis politiques, afin d'éviter la « capture » du régulateur par les entités régulées qui lui ferait perdre toute possibilité d'impartialité.

Le premier paramètre statutaire porte sur la durée du mandat du chef de l'État. Sur ce point, la meilleure garantie de l'indépendance est la désignation à vie¹⁷. À défaut, le mandat devrait au moins être plus long que celui des autres organes du système institutionnel, en particulier des chambres. Il s'accompagne d'une autre garantie d'indépendance, l'irrévocabilité (sauf circonstances exceptionnelles) du chef de l'État non gouvernant, qui n'est pas politiquement responsable.

Dans des régimes parlementaires comme l'Italie, l'Allemagne, la Grèce ou encore le Portugal, la durée du mandat présidentiel fut considérée comme une donnée majeure et fit par conséquent l'objet d'intenses discussions au cours des débats constitutants.

Le choix du septennat en Italie. La durée du mandat du chef de l'État donna lieu à de nombreuses discussions sur ce terrain lors des débats constitutants italiens de 1946-1947. Au cours de la séance du 19 décembre 1946, la seconde sous-Commission pour la Constitution, suivant le modèle du président des III^e et IV^e Républiques françaises, fit le choix du septennat¹⁸. Plusieurs amendements furent cependant déposés durant l'examen en séance plénière le 22 octobre 1947 afin de modifier cette disposition. L'ancien président du Conseil Francesco

¹⁶ A. LE DIVELLEC, « Le prince inapprivoisé : De l'indétermination structurelle de la présidence de la V^e République (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre "droit de la constitution" et système de gouvernement) », *Droits*, 2006/2 n° 44, pp. 101-138.

¹⁷ Solution que défendait Ch. EISENMANN (*La justice constitutionnelle et la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche*, Paris, LGDJ, 1928, p. 177) pour les juges constitutionnels.

¹⁸ Assemblea costituente – Commissione per la Costituzione, *Resoconti della seconda Sottocommissione. Prima sezione (Potere esecutivo)*, séance du 19 déc. 1946, n° 1, p. 6.

Saverio Nitti propose ainsi de s'inspirer de la tradition républicaine américaine plutôt que des Lois constitutionnelles françaises de 1875 et d'instaurer en conséquence un mandat présidentiel de quatre ans¹⁹.

En réponse, Egidio Tosato rappelle que le président des États-Unis n'est pas seulement le chef de l'État, mais également le chef du gouvernement, et qu'à ce titre il doit être en contact direct et régulier avec la volonté populaire, devant laquelle il est directement responsable. Ce n'est pas la solution retenue en Italie où le président de la République n'est pas conçu comme un gouvernant. Dès lors, son élection pour sept ans – tandis que les chambres sont respectivement élues pour cinq et six ans – permet de mettre en place un « *élément de stabilité* » et de « *répondre au besoin d'une certaine permanence, d'une certaine continuité* » au sein du système institutionnel. En outre, le septennat « contribue à renforcer son *indépendance* par rapport aux chambres qui l'élisent »²⁰ car le président, en survivant au renouvellement de l'organe dont il est issu, est libéré de son influence. L'Assemblée constituante suit cette orientation et arrête la durée du mandat présidentiel à sept ans²¹.

Le choix du quinquennat en Allemagne. Le président fédéral est élu par l'Assemblée fédérale²² – qui « se compose des membres du Bundestag et d'un nombre égal de membres élus à la proportionnelle par les représentations du peuple dans les Länder »²³. La durée de son mandat est de cinq ans²⁴, ce qui s'inscrit dans une logique de rupture avec la République de Weimar – période durant laquelle le président du Reich était « élu par tout le peuple allemand »²⁵ pour sept ans²⁶.

Il s'agissait également, pour la Convention constitutionnelle de Herrenchiemsee, de renforcer l'indépendance du président fédéral vis-à-vis des autres organes de l'État, en particulier du Bundestag élu pour quatre ans²⁷. L'élection présidentielle est par conséquent dissociée des élections « gouvernementales » afin d'éviter qu'elle ne soit perturbée par les

¹⁹ Assemblée constituante, *Discussioni in Assemblea plenaria*, préc., séance du 22 oct. 1947 après-midi, n° 268, pp. 1433-1434.

²⁰ *Ibid.*, p. 1435. Nous soulignons et traduisons.

²¹ *Ibid.*, p. 1436 et art. 85, al. 1^{er} de la Constitution de la République italienne du 22 déc. 1947 : « [l]e Président de la République est élu pour sept ans ».

²² Art. 54, al. 1^{er} de la Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949 (LF).

²³ Art. 54, al. 3 LF.

²⁴ Art. 54, al. 2 LF.

²⁵ Art. 41, al. 1^{er} de la Constitution du Reich allemand du 11 août 1919 (dite « Constitution de Weimar »).

²⁶ Art. 43, al. 1^{er} de la Constitution de Weimar.

²⁷ *Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes*, Neuausgabe des Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, vol. 1, éd. et introduit par P. HÄBERLE, Tubingue, Mohr Siebeck, 2010, p. 406.

querelles électorales et par les négociations de coalition qui précèdent l'élection du chancelier fédéral.

D'un point de vue purement arithmétique, une coïncidence des deux élections peut se produire tous les vingt ans si les législatures et les mandats présidentiels se déroulent normalement. En 1969, le président fédéral Heinrich Lübcke a démissionné quelques mois avant la fin normale de son mandat, ce qui a permis l'élection de son successeur avant les élections au Bundestag. De la sorte, le choix du futur président n'est pas devenu un enjeu de la campagne électorale ni des négociations de coalition qui ont suivi. La problématique ne s'est plus posée depuis 1969 en raison des dissolutions anticipées du Bundestag en 1972, 1983 et 2005.

Le choix du quinquennat en Grèce. Le président de la République hellénique est élu par la chambre pour une durée de cinq ans²⁸. La Constitution prend soin de préciser qu'il « est, dans tous les cas, élu pour un mandat entier »²⁹. Cela signifie qu'en cas d'élection présidentielle anticipée consécutive à une vacance de la présidence, le nouveau chef de l'État est lui aussi désigné pour un quinquennat complet, et pas seulement pour couvrir la fin du mandat de son prédécesseur, comme l'avait préconisé l'opposition parlementaire en 1975. Étant donné qu'il y a également une distinction temporelle entre le mandat présidentiel et celui des députés, qui n'est que de quatre ans³⁰, il apparaît que les constituants ont voulu autonomiser le chef de l'État par rapport à la majorité parlementaire et au gouvernement. Autrement dit, il est parfaitement cohérent avec le système mis en place qu'un président survive à la majorité qui l'a élu et soit amené à coexister avec une nouvelle majorité parlementaire et un nouveau gouvernement.

Ce point fit néanmoins l'objet d'intenses discussions lors des travaux constitutifs, la dispute se concrétisant sur une proposition de l'opposition à propos du deuxième alinéa de l'article 32 susmentionné. La proposition en question visait à ce qu'on ne puisse élire un président de la République pour un mandat complet qu'une seule fois par législature : si une vacance de la présidence survenait et que le parlement avait déjà élu un président au cours de la législature, il élirait le nouveau chef de l'État mais uniquement pour la durée restante du mandat de son prédécesseur. Le centre et de la gauche soutenaient que « [l]a souveraineté populaire s'exprime [...] par chaque Chambre des députés, qui a le droit de prendre des mesures

²⁸ Art. 30, al. 1^{er} de la Constitution grecque du 9 juin 1975.

²⁹ Art. 32, al. 2.

³⁰ Art. 53, al. 1^{er}.

s'étendant seulement sur une période déterminée »³¹. En d'autres termes, on craignait qu'une majorité parlementaire, en élisant un président pour cinq ans en toute fin de législature, lie la majorité suivante (élue pour quatre ans seulement). Or, comme l'opposition jugeait les pouvoirs présidentiels trop importants, elle estimait que la souveraineté populaire exprimée lors des élections législatives pouvait être menacée.

On peut légitimement penser que la proposition de l'opposition, si elle avait été adoptée, aurait considérablement remis en cause l'indépendance du chef de l'État – et, partant, son rôle de régulateur du régime politique – en le liant davantage à la majorité parlementaire et au gouvernement. Ceci dit, l'écart de durée entre le mandat quinquennal du président et celui, quadriennal, des députés aurait relativisé d'office l'importance pratique potentielle d'une telle disposition³². « Pour être donc jusqu'au bout cohérents dans leur propre thèse, les orateurs de l'opposition auraient dû demander une nouvelle élection de président de la République après tout renouvellement de la Chambre »³³, estime à juste titre Antoine Pantélis.

Le choix du quinquennat au Portugal. Le chef de l'État portugais incarne par nature une autorité indépendante placée au-dessus des partis. À ce titre, son mandat est déconnecté de celui du parlement : une législature dure quatre ans³⁴, tandis que le mandat présidentiel est de cinq ans³⁵. En instaurant un mandat plus long pour le président que pour les députés, les constituants de 1976 ont clairement indiqué leur volonté de l'éloigner de la direction du gouvernement du pays³⁶. Ils ont donc accordé une plus grande stabilité à l'organe spécifiquement chargé de garantir le fonctionnement régulier des institutions démocratiques³⁷. La désignation à vie n'étant pas envisageable par principe³⁸, la solution du septennat est également écartée car trop marquée du sceau du présidentielisme français et par volonté de

³¹ G. MAVROS, *Chambre des députés*, séance du 21 mai 1975, p. 963. Extrait traduit et cité par A. PANTÉLIS, *Les grands problèmes de la nouvelle constitution hellénique*, Paris, LGDJ, « BCSP », t. 64, 1979, p. 131.

³² D'autant plus que la déclaration interprétative de l'article 32 – laquelle est insérée dans le corps du texte de la Constitution de 1975 – précise que « [l]e président de la République qui démissionne avant l'expiration de son mandat ne peut pas participer à l'élection présidentielle consécutive à sa démission ». En conséquence, une majorité parlementaire ne peut pas reconduire un président démissionnaire peu de temps avant des élections législatives et lier de la sorte la majorité suivante. De même, l'exigence d'une majorité qualifiée lors de l'élection présidentielle (deux tiers du nombre total des députés lors des deux premiers tours et trois cinquièmes en cas de troisième tour, suivant les termes de l'article 32, alinéa 3) favorise le choix d'un candidat de compromis indépendant de la majorité gouvernementale.

³³ A. PANTÉLIS, *op. cit.*, p. 229.

³⁴ Art. 171, al. 1^{er} de la Constitution portugaise du 2 avril 1976.

³⁵ Art. 128, al. 1^{er}.

³⁶ *Contra* D. ROUSSEAU, « La primauté présidentielle dans le nouveau régime politique portugais : mythe ou réalité ? », *RDP*, 1980, pp. 1325-1372.

³⁷ Art. 120 de la Constitution du 2 avril 1976.

³⁸ L'article 118, intitulé « principe du renouvellement », dispose que « [n]ul ne peut exercer à vie une fonction politique de caractère national, régional ou local ».

rupture avec la Constitution de 1933³⁹. C'est pourquoi le choix des constituants se porte sur le quinquennat.

En outre, afin de limiter les risques d'une personnalisation excessive du pouvoir inhérente à l'élection populaire, l'article 123 de la Constitution dispose que le président « ne peut être réélu pour un troisième mandat consécutif, ni pendant les cinq années suivant le terme du second mandat consécutif ». Pour éviter un « abus de renonciation au mandat »⁴⁰ dans le but de solliciter une réélection à un moment propice, il est aussi prévu que le chef de l'État démissionnaire « ne pourra être candidat aux élections présidentielles suivantes, ni à celles qui se disputeraient dans les cinq années suivant sa démission »⁴¹. De la sorte, il est certain qu'un président ne pourra se maintenir en poste plus de dix ans consécutifs. Le rejet du présidentielisme « à la française » et la crainte d'une dérive plébiscitaire sont patents.

Dans les régimes parlementaires ayant opté pour une présidence non gouvernante, la déconnexion des mandats présidentiel et parlementaire est de mise afin d'assurer l'indépendance du chef de l'État au sein du système institutionnel, tant vis-à-vis des organes gouvernementaux – la majorité parlementaire et le ministère qui en est issu – que des partis politiques qui présentent des candidats aux élections parlementaires. La problématique est inversée dans les régimes où la présidence est gouvernante.

II. Hypothèse d'un chef d'État gouvernant : une connexion souhaitable des mandats présidentiel et parlementaire

Dans cette seconde hypothèse, le chef de l'État est conçu comme un élément actif du jeu politique qui prend directement part à la fonction gouvernementale. De ce fait, il n'est pas, par principe, politiquement irresponsable – contrairement à la première hypothèse. Pour autant, la possibilité de mettre en cause la responsabilité politique du chef de l'État n'est que rarement institutionnalisée⁴², de sorte qu'elle s'exprime seulement, la plupart du temps, par la réélection ou la non-réélection du président à l'issue de son mandat – qui peut être perçue comme une

³⁹ L'article 72 (§ 1) de la Constitution du 19 mars 1933 prévoyait l'élection du chef de l'État pour sept ans.

⁴⁰ R. GARNIER, *Un modèle européen de démocratie : le cas portugais*, Paris, LGDJ, « BCSP », t. 116, 2005, p. 117.

⁴¹ Art. 123, al. 2 de la Constitution du 2 avril 1976.

⁴² Les Constitutions autrichienne et islandaise prévoient une procédure de révocation populaire du président qui peut être assimilée à une forme de responsabilité politique du chef de l'État (art. 60, al. 6 de la Loi constitutionnelle fédérale autrichienne du 1^{er} octobre 1920 ; art. 11, al. 3 et 4 de la Constitution de la République d'Islande du 23 mai 1944). C'était également le cas de la Constitution de Weimar (art. 43, al. 2). Dans les trois cas, la procédure se caractérise toutefois par une certaine lourdeur qui rend sa mise en œuvre complexe (un vote du parlement à la majorité qualifiée des deux tiers ou des trois quarts est d'abord requis, suivi d'un référendum populaire et, en cas d'échec de ce dernier, d'une dissolution automatique du parlement).

sanction politique, en particulier dans les systèmes où le président joue un rôle gouvernemental prépondérant.

Neuf des treize systèmes institutionnels retenus dans notre échantillon correspondent à cette seconde hypothèse d'un chef de l'État gouvernant. En Afrique du Sud, au Brésil, en France, au Guyana, en Suisse et en Turquie, la durée du mandat présidentiel est alignée sur celle du mandat parlementaire. Au Guyana, le président est élu en même temps que les députés. À l'occasion des élections législatives, chaque parti désigne un candidat à la présidence et le candidat du parti qui obtient le plus de voix devient président de la République pour la durée du mandat de l'Assemblée nationale (5 ans)⁴³. En Afrique du Sud et en Suisse, le chef de l'État est élu par le parlement après chaque renouvellement de celui-ci⁴⁴. Dans les régimes présidentiels brésilien et turque, le président et le parlement sont élus le même jour. En France, depuis 2002, l'élection présidentielle est organisée quelques semaines avant les élections législatives⁴⁵ mais une désynchronisation provoquée par des élections anticipées demeure possible⁴⁶.

Les agencements institutionnels retenus aux États-Unis et en Corée du Sud dans le cadre d'un régime présidentiel font donc figure d'exceptions puisque le mandat du chef de l'État gouvernant n'est pas calé sur celui des parlementaires⁴⁷. Fondé sur l'indépendance des organes exécutif et législatif, le régime présidentiel, qui ne connaît pas les moyens d'action réciproques propres au régime parlementaire, présuppose le conflit. En l'absence d'un processus efficient de régulation constitutionnelle, le risque de « divorce à l'italienne »⁴⁸, c'est-à-dire l'élimination de l'un des protagonistes par des voies extra-légales, est réel.

⁴³ Art. 91, 92 et 177 de la Constitution de la République coopérative du Guyana du 6 oct. 1980.

⁴⁴ En Afrique du Sud, le président est élu par la chambre basse (l'Assemblée nationale, chambre populaire) à l'occasion de sa première séance après son élection (art. 86, al. 1^{er} de la Constitution de la République d'Afrique du Sud du 10 déc. 1996). En Suisse, « [l]es membres du Conseil fédéral sont élus par l'Assemblée fédérale après chaque renouvellement intégral du Conseil national » (art. 175, al. 2 Cst.). Le Conseil national est la chambre basse du parlement fédéral (l'Assemblée fédérale). Rappelons par ailleurs que les conseillers fédéraux exercent collectivement les fonctions de chef de l'État.

⁴⁵ Loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

⁴⁶ Les élections anticipées peuvent être provoquées par la dissolution de l'Assemblée nationale ou par le décès, la démission ou l'empêchement du président de la République.

⁴⁷ L'affirmation est toutefois à relativiser pour les États-Unis où il existe une synchronisation partielle et un cadencage constitutionnel des élections. En outre, le Sénat est seulement renouvelé par tiers – ce qui induit des changements plus lents quant à sa composition – tandis qu'une nouvelle Chambre des représentants est forcément élue au même moment que le président.

⁴⁸ M.-A. COHENDET, *L'épreuve de la cohabitation (mars 1986-mai 1988)*, thèse dactylographiée, Université Jean Moulin-Lyon III, 1991, p. 11.

Dans le modèle-type américain, la régulation constitutionnelle est conçue de manière exclusivement endogène (autorégulation) – il s’agit en particulier du mécanisme des freins et contrepoids (*checks and balances*). Aussi le système institutionnel mis en place par la Constitution de 1787 ne comprend-il pas de tiers régulateur⁴⁹. Cette omission s’inscrit pleinement dans la logique des Pères fondateurs, selon laquelle la survenance de conflits ponctuels entre les différentes branches du gouvernement est le meilleur moyen d’assurer leur équilibre pour que « le pouvoir arrête le pouvoir »⁵⁰. Dans ce cadre, la Cour suprême, qui représente la branche judiciaire du gouvernement fédéral, n’est pas à proprement parler un « organe régulateur »⁵¹ mais un acteur à part entière du système institutionnel. « Elle apparaît comme un rouage de celui-ci, un des trois pouvoirs dans un régime dit de séparation des pouvoirs »⁵², écrit Christian Laviaille.

Pour autant, le bon fonctionnement depuis plus de deux siècles d’un processus de régulation constitutionnelle entièrement endogène doit être replacé dans un contexte politique et social tout à fait spécifique. Il faut en particulier prendre en compte l’existence d’un consensus sur de nombreuses questions fondamentales et l’absence de forte discipline partisane qui favorisent la négociation et la recherche du compromis entre les partis. Ces éléments propres à la culture politique américaine paraissent difficilement exportables.

En Corée du Sud, la Constitution de 1987 établit un régime présidentiel où le chef de l’État, élu au suffrage universel direct, ne possède plus le droit de dissolution du parlement. D’aucuns ont pu qualifier le système mis en place de « dangereuse séparation stricte des pouvoirs »⁵³. Si la formule paraît quelque peu excessive, il n’empêche que l’organisation institutionnelle retenue faisait craindre la survenance de conflits irrésolubles entre les pouvoirs et, partant, l’instabilité chronique du régime politique, comme le relève Stéphane Pierré-Caps :

« [...] la Constitution instaure une séparation des pouvoirs plutôt sophistiquée, qui met en présence le président de la République et l’Assemblée nationale. Cette distribution des pouvoirs est tributaire d’une équation

⁴⁹ Les Pères fondateurs rejettent ainsi la proposition de Jefferson et des Anti-fédéralistes de tenir des conventions constitutionnelles régulières qui auraient exercé une sorte de régulation exogène du système institutionnel.

⁵⁰ MONTESQUIEU, *De l’esprit des lois*, livre XI, chap. 4, in *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, « Bibliothèque de la Pléiade », 1949-1951, vol. 2, p. 395.

⁵¹ *Contra* É. VALLET, « Le président et la Cour suprême », in *id.* (dir.), *La présidence des États-Unis*, Sainte-Foy, PUQ, « Enjeux contemporains », 2005, p. 120 ; Ph. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^e éd., Paris, Puf, « Droit fondamental », 2004, p. 386.

⁵² Chr. LAVIALLE, « La Cour suprême, le droit et l’État aux États-Unis d’Amérique », in D. CABANIS (dir.), *Constitutionnalisme américain et opinion. Incidences internes et externes*, Toulouse, Presses de l’IEP de Toulouse, 1989, p. 178.

⁵³ S. SHIM, « Droit constitutionnel étranger. La séparation des pouvoirs au bord du précipice : le rôle du contre-pouvoir de la Cour constitutionnelle dans la procédure de destitution du Président en Corée du Sud », *RFDC*, 2018/1 n° 113, p. 223.

politique qui, en cas de divergence entre ces deux organes, peut déboucher, soit sur une présidence dominatrice, soit sur un gouvernement faible, paralysé par une conjonction négative d'oppositions »⁵⁴.

En réponse à cette difficulté, « la Constitution de 1987 prévoit comme mécanisme régulateur des relations entre pouvoirs publics l'instauration d'une Cour constitutionnelle aux pouvoirs très étendus »⁵⁵ amenée à jouer un rôle central dans le processus de régulation d'un système institutionnel qui menace de devenir instable. La Cour sud-coréenne est en particulier compétente pour statuer sur les litiges concernant les compétences entre les entités étatiques sur l'empêchement du président (sur mise en accusation décidée par le parlement)⁵⁶. Sans cela, rien n'empêcherait que cette procédure d'empêchement de nature quasi pénale puisse être instrumentalisée à des fins politiques⁵⁷.

Les systèmes institutionnels avec une présidence gouvernante ont par conséquent tendance à opter pour un alignement temporel des mandats présidentiel et parlementaire afin d'assurer la cohérence du pouvoir gouvernemental – les régimes présidentiels américain et sud-coréen faisant plutôt figure d'exceptions. En effet, dans l'hypothèse d'un chef de l'État juridiquement ou pratiquement chef du gouvernement, l'alignement des élections présidentiel et parlementaire (les deux élections « gouvernementales ») semble être le moyen le plus sûr d'éviter un cadre politique et institutionnel inutilement conflictuel. La France avait justement recherché la cohérence quinquennale en 2000. Le débat actuel sur le septennat paraît donc quelque peu décalé, bien qu'il fasse écho aux propositions récurrentes outre-Atlantique d'instaurer un sexennat non renouvelable.

III. Quinquennat ou septennat ? Mise en perspectives de l'exception française à la lumière du débat aux États-Unis

En France, les réflexions sur les modes de régulation du système institutionnel de la V^e République furent pendant longtemps mises entre parenthèses par la stabilité certaine dont jouit le régime politique instauré en 1958. Pour autant, le constat d'un dévoiement du pouvoir présidentiel dans la pratique s'impose : conçu comme un arbitre national *supra partes*, en

⁵⁴ S. PIERRÉ-CAPS, *Droits constitutionnels étrangers*, 2^e éd., Paris, Puf, « Quadrige Manuels », 2015, p. 213.

⁵⁵ S. SHIM, art. préc., p. 221.

⁵⁶ Art. 111, al. 1^{er} de la Constitution de la République de Corée du 29 oct. 1987.

⁵⁷ La procédure ne peut être engagée que si le président a violé la Constitution ou la loi dans l'exercice de ses fonctions (art. 65, al 1^{er} de la Constitution de la République de Corée). Il ne s'agit pas d'engager la responsabilité politique (ou gouvernementale) du chef de l'État mais sa responsabilité quasi pénale (ou constitutionnelle). La première vise « la manière dont l'exécutif s'acquitte de sa mission de gouvernement », c'est-à-dire « tous les aspects de la politique gouvernementale » tandis que la seconde « est encourue à raison d'une remise en cause des principes fondamentaux de l'organisation institutionnelle du régime » (D. BARANGER, *Le droit constitutionnel*, 7^e éd., Paris, Puf, « QSJ ? », 2017, pp. 93-94).

d'autres termes comme un pouvoir conservateur de la République, il est devenu *de facto* et hors période de cohabitation un chef de gouvernement pleinement engagé dans le jeu politique et partisan. Depuis le départ du général de Gaulle en 1969, on est ainsi passé de la « République du guide »⁵⁸ à celle du président « chef... de bande »⁵⁹. L'adoption du quinquennat en 2000 puis l'inversion des calendriers électoraux en 2001 ne firent qu'accentuer les effets de cette évolution.

Dans ces conditions, deux difficultés institutionnelles évidentes sont identifiables. D'une part, le déséquilibre en faveur du chef de l'État politiquement irresponsable est flagrant dans la mesure où il n'existe aucun processus institutionnalisé de rétroaction si ce n'est lors de l'élection présidentielle tous les cinq ans. D'autre part, la régulation interne du système institutionnel repose presque entièrement sur deux données instables, à savoir la cohérence quinquennale (concordance des majorités présidentielle et parlementaire) et le fait majoritaire (existence d'une majorité parlementaire stable et cohérente). Ces éléments politiques sont par nature mouvants, tant et si bien qu'une crise institutionnelle de grande ampleur pourrait surgir à tout moment s'ils disparaissaient, en particulier en cas de mauvaise volonté des acteurs politiques.

Par exemple, quelle serait l'issue d'une « grève des premiers ministres » (un refus de collaborer) de la part d'une majorité parlementaire hostile au chef de l'État en place, si ce dernier refuse de démissionner et ne peut pas ou plus prononcer la dissolution⁶⁰ ? De même, la remise en cause – peut-être temporaire⁶¹ – de la bipolarisation fait réémerger l'hypothèse d'un parlement à majorités négatives, c'est-à-dire capable de censurer les gouvernements nommés par le président mais sans possibilités de proposer une alternative viable. Pour les tenants d'une évolution importante de nos institutions, la prévention de ces difficultés potentielles passe invariablement par une clarification de la nature et du rôle du pouvoir présidentiel. Deux voies

⁵⁸ Ch. DE GAULLE, « Conférence de presse du 9 septembre 1965 », disponible sur <https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fichemedias/Gaullle00384/conference-de-presse-du-9-septembre-1965.html> ; J.-É. GICQUEL, « 1958-1962 : L'hésitation en France », in A.-M. LE POURHIET (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Clermont-Ferrand, Fondation Varenne et LGDJ, « Colloques et essais », 2012, p. 96.

⁵⁹ A. LE DIVELLEC, art. préc., p. 129.

⁶⁰ L'hypothèse avait été évoquée lors du quinquennat de François Hollande, confronté à l'impopularité et à la fronde d'une partie de sa majorité, car en cas de dissolution de l'Assemblée nationale et de victoire de la droite, une partie de celle-ci avait affirmé qu'il faudrait refuser de collaborer avec le président discrédité afin de le pousser à la démission (v. not. « En cas de dissolution, Hollande devra démissionner pour Mariton et Peltier », *RTL*, 2 sept. 2014, disponible sur <http://www.rtl.fr/actu/politique/en-cas-de-dissolution-hollande-devra-demissionner-pour-mariton-et-peltier-7774063753>).

⁶¹ V. en ce sens O. DUHAMEL, « Macron ou l'illusion de la république gaullienne », *Pouvoirs*, 2018/3 n° 166, pp. 5-12.

opposées sont mises en avant : celle d'un président formellement reconnu comme le chef du gouvernement et celle d'un président qui serait au contraire davantage éloigné de ce rôle⁶².

Dans la première hypothèse, la solution la plus évidente – mais sans doute pas la plus naturelle en France – passe par l'instauration d'un régime présidentiel⁶³. En 2007, le Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République (comité « Balladur ») plaidait plutôt pour un régime présidentiel « à la française », dans lequel le président-gouvernant aurait été reconnu comme l'élément central du gouvernement en échange d'une forme limitée de responsabilité politique devant le parlement⁶⁴. En fin de compte, sous couvert de limiter les possibilités de cohabitation, ce projet tendait surtout à acter en droit le présidentielisme sans pour autant supprimer tous les risques critiques.

Dans la seconde hypothèse, qui fut notamment celle retenue par le Groupe de travail sur l'avenir des institutions (comité « Bartolone-Winock ») de 2015⁶⁵ et par Arnaud Montebourg et Bastien François dans leur ouvrage *La Constitution de la 6^e République*⁶⁶, l'objectif affiché est le retour à la « normalité » européenne, c'est-à-dire à un régime parlementaire de type primo-ministériel caractérisé par la responsabilité politique effective du chef de gouvernement devant le parlement. Toutefois, le principe de l'élection présidentielle au suffrage universel direct est généralement maintenu. Serait-ce oublier que la V^e République est une « démocratie à part »⁶⁷ en ce que, « [d]ans un pays de tradition bonapartiste comme le nôtre, l'élection directe par le peuple ne pourra jamais que désigner le chef »⁶⁸ ?

Il est en ce sens très révélateur que le rapport Bartolone-Winock propose non pas la transformation de l'institution présidentielle en une autorité purement symbolique, ni même d'ailleurs une évolution de son rôle vers celui d'un pouvoir régulateur du régime politique, mais de « redéfinir le rôle du chef de l'État *en accentuant et en modernisant son rôle d'arbitre*. Il s'agit de *réorienter le Président de la République vers les enjeux du long-terme et d'en faire, avant tout, le garant des valeurs de la Nation* »⁶⁹. Or, derrière ce pouvoir arbitral *supra partes*,

⁶² V. J. BENETTI, « Le mythe de la sixième République », *Pouvoirs*, 2018/3 n° 166, pp. 139-145.

⁶³ Sur cette hypothèse du régime présidentiel en France, v. S. AROMATARIO, « La dérive des institutions vers un régime présidentiel », *RDP*, 2007, pp. 731-752.

⁶⁴ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, La Documentation française, 2007, p. 10.

⁶⁵ Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, Assemblée nationale, rapport n° 3100.

⁶⁶ A. MONTEBOURG, B. FRANÇOIS, *La Constitution de la 6^e République : Réconcilier les Français avec la démocratie*, Paris, Odile Jacob, 2005.

⁶⁷ O. DUHAMEL, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, 2008/3 n° 126, pp. 17-26.

⁶⁸ J. BENETTI, art. préc., pp. 144-145.

⁶⁹ Groupe de travail sur l'avenir des institutions, *Refaire la démocratie*, préc., p. 82. Il souligne.

« *garant du bien commun et du long terme* »⁷⁰, c'est finalement la figure tutélaire du pouvoir conservateur qui ressurgit. De toute évidence, la quête d'un pouvoir qui soit de nature différente de ceux mis en œuvre par les autres institutions de la République demeure l'un des serpents de mer du droit constitutionnel français.

Les auteurs du rapport Bartolone-Winock estiment que « c'est en influant sur le temps politique, et la durée du mandat du Président de la République, que cette réorientation sera possible »⁷¹. À l'instar d'Arnaud Montebourg et de Bastien François avant eux, ils prônent l'instauration d'un septennat non renouvelable « afin de placer le temps présidentiel “au-dessus” du temps parlementaire »⁷². L'idée est bien de déconnecter le chef de l'État de la fonction gouvernementale incarnée par le couple majorité parlementaire-gouvernement pour qu'il redevienne un arbitre indépendant. Dans cette logique, le principe est celui de l'irresponsabilité politique du chef de l'État qui n'est plus un gouvernant ; la longueur du mandat et le caractère non renouvelable de celui-ci ne posent alors pas de difficultés et apparaissent plutôt comme des garanties d'indépendance.

Plus étonnantes – et problématiques – sont les propositions de réinstaurer le septennat sans remettre en cause la centralité présidentielle en matière gouvernementale. Les deux candidats qualifiés pour le second tour de la dernière élection présidentielle s'y sont déclarés favorables : septennat renouvelable pour Emmanuel Macron, septennat non renouvelable pour Marine Le Pen.

Pour Emmanuel Macron, « [u]n septennat avec des midterms séparerait [...] mieux l'exécutif gouvernemental de la part d'exécutif présidentiel »⁷³. Mais c'est oublier qu'avec l'existence du droit de dissolution et en l'absence d'un vice-président à même de terminer le mandat d'un président décédé, démissionnaire ou empêché, le calendrier électoral pourrait très vite être bouleversé. De son côté, Marine Le Pen estime que le septennat non renouvelable « rendra à la fonction présidentielle son prestige et au président sa capacité d'une action longue tout en le débarrassant d'une obligation de campagne électorale permanente »⁷⁴. Vingt-deux ans auparavant, Jean-Marie Le Pen affirmait déjà que « [l]e Front national est favorable à un septennat non renouvelable, qui ne saurait se comprendre sans le rejet de toute cohabitation »

⁷⁰ *Ibid.*, p. 960. Il souligne.

⁷¹ *Ibid.*, p. 82.

⁷² *Ibid.*, p. 83.

⁷³ « Présidentielle : Emmanuel Macron, la grande confession », *Le Point*, 12 avril 2022.

⁷⁴ « Septennat non renouvelable : une proposition qui traverse les clivages », *Public Sénat*, 12 avril 2022, disponible sur <https://www.publicsenat.fr/actualites/non-classe/septennat-non-renouvelable-une-proposition-qui-traverse-les-clivages-202357>.

(*Le Figaro*, 17 mai 2000). Volonté d'acter définitivement le caractère présidentieliste du régime politique de la V^e République ou de revenir à la responsabilité plébiscitaire des origines ? Quoiqu'il en soit, ces propositions de rallonger le mandat présidentiel et de le rendre non renouvelable font écho au débat américain en la matière.

Aux États-Unis, l'article II, section 1 de la Constitution de 1787 prévoit un mandat de quatre ans pour le président et le vice-président tandis que la section 1 du XXII^e amendement, ratifié en 1951, dispose que nul ne peut être élu président plus de deux fois. Pour autant, des propositions visant à modifier la durée du mandat présidentiel ont été présentées au Congrès dès le début du XIX^e siècle. Il s'agissait généralement d'instaurer un mandat unique de cinq, six, sept ou huit ans, sans possibilité de réélection.

L'idée est ancienne puisque la première proposition en ce sens remonte à 1826. Depuis cette date, 212 propositions d'amendement constitutionnel prévoyant un allongement du mandat présidentiel furent présentées au Congrès, soit qu'il s'agisse de propositions « autonomes », soit qu'elles s'inscrivent dans le cadre de propositions de réformes plus larges, prévoyant par exemple une modification de la durée du mandat des membres du Congrès⁷⁵. Depuis l'adoption du XXII^e amendement, la plupart des amendements constitutionnels proposés au Congrès prévoit un mandat non renouvelable de six ans.

Les partisans du sexennat « sec » avancent que celui-ci mettrait fin à la « campagne permanente » pour la réélection qui, selon eux, commencerait dès l'investiture d'un président élu pour un premier mandat. Le chef de l'État serait ainsi libéré des préoccupations partisans liées à la préparation de sa campagne de réélection et pourrait se préoccuper uniquement de la recherche du bien commun⁷⁶. Cela favoriserait une plus grande cohérence dans la politique menée car le président pourrait se concentrer sur l'utilité sur le long terme de ses décisions pour le pays plutôt que sur la manière dont elles affectent ses perspectives de réélection. Par ailleurs, un mandat de six ans aurait davantage de substance car il donnerait au président plus de temps pour défendre et mettre en œuvre ses décisions, les évaluer et les ajuster si nécessaire.

Selon l'ancien président Jimmy Carter, qui s'est prononcé en faveur d'un mandat présidentiel unique et plus long, un président sans possibilité de réélection pourrait jouir d'une plus grande autorité morale et d'une plus grande crédibilité, voire d'une plus grande influence

⁷⁵ Congressional Research Service, *Presidential Terms and Tenure: Perspectives and Proposals for Change*, CRS Report, 2019, p. 4.

⁷⁶ B. BUCHANAN, « The Six-Year One Term Presidency, A New Look at an Old Proposal », *Presidential Studies Quarterly*, vol. 18, winter 1988, p. 130 ; R. P. GEORGE, M. W. MCCONNELL, C. A. SHEEHAN, I. WURMAN, *The Conservative Constitution*, National Constitution Center, « The Constitution Drafting Project », 2020, p. 5.

sur les politiques menées puisqu'il ne pourrait pas être accusé de motivations électorales personnelles – son intérêt à obtenir un second mandat⁷⁷. De même, Myra Adams, notant la longueur des campagnes électorales présidentielles contemporaines, a suggéré qu'un président exerçant un seul mandat de six ans n'aurait pas besoin de consacrer au moins deux ans à sa réélection – qui nécessite d'abord d'être redésigné candidat par son parti. Au lieu de se soucier de sa réélection presque immédiatement après son entrée en fonction, le chef de l'État pourrait consacrer toute son énergie aux exigences de sa fonction, ce qui favoriserait la stabilité et la continuité dans l'élaboration des politiques gouvernementales et au sein de l'administration fédérale⁷⁸.

L'argument démocratique est souvent invoqué contre le sexennat unique, qui prive les électeurs du droit de choisir le candidat qu'ils préfèrent en ne permettant pas la réélection du président en exercice. Ses détracteurs réfutent également l'argument selon lequel un mandat « sec » aiderait son titulaire à se consacrer pleinement à sa tâche, en relevant que les présidents réélus pour un second mandat rencontrent souvent des difficultés pour mettre en œuvre leur programme car ils ont perdu de l'influence au Congrès et plus largement dans l'arène politique. Par ailleurs, un président élu pour un mandat unique pourrait se trouver éloigné de la volonté du peuple. Comme le relevait James L. Sundquist,

« [u]n président protégé de l'opinion publique est aussi un président qui n'est pas contraint par elle. S'il est libre d'agir dans l'intérêt national [...] cet intérêt national sera tel qu'il le définira. Et sa définition sera-t-elle supérieure à celle qui est élaborée, dans le cadre du système actuel, dans l'ardeur d'une course à la réélection ? »⁷⁹.

Enfin, les opposants à la réforme soutiennent que le mandat unique mais plus long prolongerait de deux ans le mandat des présidents qui ont échoué ou qui ne sont tout simplement pas à la hauteur, tout en réduisant de la même durée le mandat des plus aptes : six ans de mandat, c'est trop long pour un président qui a échoué mais trop court pour un président qui a réussi⁸⁰.

In fine, on constate que les enjeux du débat sont en grande partie les mêmes des deux côtés de l'Atlantique. De ce fait, les arguments avancés aux États-Unis sont parfaitement compatibles avec la situation institutionnelle française. N'oublions pas toutefois que la présidence américaine, conçue dès le début pour exercer le pouvoir exécutif, ne souffre pas de

⁷⁷ B. BUCHANAN, art. préc., p. 133.

⁷⁸ M. ADAMS, « Six Years and Out: It's Time to Change the Four-Year Presidential Term », *National Review*, 20 oct. 2014, disponible sur <https://www.nationalreview.com/2014/10/six-years-and-out-its-time-change-four-year-presidential-term-myra-adams/>.

⁷⁹ J. L. SUNDQUIST, *Constitutional Reform and Effective Government*, Washington, Brookings Institution, 1986, p. 130.

⁸⁰ D. C. NICE, « In Retreat from Excellence: The Single Six-Year Term », *Congress and the Presidency*, vol. 13, autumn 1986, p. 210.

« l'indétermination structurelle »⁸¹ de son homologue française. À une présidence *supra partes* arbitrale ou régulatrice pourrait tout à fait convenir un septennat, renouvelable ou non – un mandat long et non renouvelable étant traditionnellement considéré comme une garantie organique d'indépendance⁸². Mais dans l'optique d'une présidence dotée d'un pouvoir de direction politique, ce type de proposition apparaît inadéquat sinon problématique.

En réalité, la pierre d'achoppement de ce débat sur la durée du mandat présidentiel et son caractère renouvelable ou non tient au délitement de la responsabilité politique du chef de l'État français. Le quinquennat présente au moins cet avantage de forcer le président de la République à rendre plus rapidement des comptes aux électeurs – devant qui il est ainsi responsable *a minima*. À l'inverse, le septennat tend à vaporiser la responsabilité présidentielle en créant des cohabitations artificielles durant lesquelles le chef de l'État devient le premier opposant au gouvernement tout en préparant tranquillement sa réélection.

Pour autant, la non rééligibilité ou la limitation du nombre de mandats – « [n]ul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs », dispose l'article 6, alinéa 2 de la Constitution depuis la révision de 2008 – crée également une difficulté. Elle supprime en effet la dernière trace de responsabilité présidentielle durant un second quinquennat – les successeurs du général de Gaulle ayant abandonné toute forme de responsabilité plébiscitaire en cours de mandat – et présente toutes les caractéristiques de la « fausse bonne idée » constitutionnelle⁸³... À défaut d'une réorientation profonde de la fonction présidentielle ou d'une réflexion sur les moyens de reresponsabiliser celle-ci, il est donc urgent de ne rien faire.

⁸¹ A. LE DIVELLEC, art. préc.

⁸² A. BRAUN, *op. cit.*, pp. 431-s.

⁸³ Les partisans du mandat unique avancent souvent qu'il permettrait au président « de mener son action sans se préoccuper des conditions de sa réélection, autrement dit d'agir dans l'intérêt exclusif du pays » (S. PUGEAULT, « Pour un septennat présidentiel non renouvelable », *Libération*, 10 déc. 2016, disponible sur https://www.liberation.fr/debats/2016/12/10/pour-un-septennat-presidentiel-non-renouvelable_1534236/). Mais cela signifie également que le président n'aurait aucun compte à rendre au peuple dont il tire pourtant son pouvoir.