

AMÉLIORER LA CONSTITUTION : UNE TENTATIVE DE MAÎTRISE DES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES

En doctrine, la notion de mutation vient se différencier de la « révision » de la constitution en ce qu'il s'agit d'une « modification qui laisse [les] textes formellement inchangés et qui résulte de certains faits, sans que ceux-ci s'accompagnent nécessairement de l'intention d'opérer une telle modification ou de la conscience de le faire »¹. Ainsi, étudier les mutations constitutionnelles implique la prise en compte des « faits politiques et sociaux tout en posant le problème lancinant de leur portée juridique »². Cependant, les mutations institutionnelles ne sauraient se comprendre sans évoquer le système politique qu'elles impactent. Celui-ci est conçu comme un ensemble réunissant le régime politique et un système de variables déterminantes³. Le régime politique est l'ensemble des règles contenues dans la constitution ; le système de variables déterminantes correspond aux éléments juridiques ou extra-juridiques, autres que ceux relevant du régime politique, ayant une incidence sur le choix d'une interprétation constitutionnelle. Résultat de l'addition de ces deux éléments, le système politique permet d'observer le fonctionnement réel du régime politique : « Sa configuration dépend des multiples interactions qui vont avoir lieu à l'intérieur de chacun de ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments) et entre ses deux sous-ensembles (entre chacun de leurs éléments et par groupes d'éléments). Le choix des concrétisations organiques de la Constitution dépend donc de la combinaison de ces multiples éléments. »⁴

Étudier les mutations institutionnelles du système politique implique donc de prendre en considération des modifications qui ne sont pas seulement issues d'une révision formelle du texte, mais aussi d'un changement informel dans son application⁵. Pour ce faire, certains auteurs proposent d'adopter une conception instrumentale de la norme constitutionnelle, en ce qu'elle serait conçue comme un outil dont le fonctionnement serait à améliorer⁶. Ce faisant, les mutations institutionnelles sont le plus souvent appréhendées en aval, en identifiant leur existence et en analysant leur portée, leurs implications ou ce qu'elles disent d'un système politique. Toutefois, le regard du juriste peut aussi se poser en amont de ces mutations, afin

¹ G. JELLINEK, Révision et mutation constitutionnelles, préf. O. JOUANJAN, trad. M.-A. ROY, Dalloz, 2018 (éd. originale : G. JELLINEK, Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Goldbach, Keip Verlag, 1996).

² M. ALTWEGG-BOUSSAC, « Un appel à la science face aux transformations politiques et sociales de son temps. G. Jellinek, Révision et mutation constitutionnelles (2018) », *Jus Politicum*, n°26, 2021, p. 409-423.

³ M.-A. COHENDET, « Cohabitation et constitution », *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 33.

⁴ *Ibid.*

⁵ M/ ALTWEGG-BOUSSAC, *Les changements constitutionnels informels*, Institut universitaire Varenne, Collection des Thèses, 2013 ; O. BEAUD, « Les mutations de la V^e République, ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 19-31.

⁶ M.-A. COHENDET, *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, coll. « Recherches politiques », 1993.

d'observer la manière dont celles-ci sont appréhendées par un pouvoir constituant qui porte son regard vers l'avenir du système politique.

Cette appréhension peut notamment ressortir de certains travaux parlementaires et discours politiques qui précèdent des changements dans les textes constitutionnels eux-mêmes. Ces sources dévoilent une volonté d'*améliorer* la constitution. La notion d'amélioration constitutionnelle n'implique pas ici de jugement de valeur mais tend à traduire une volonté particulière du constituant⁷ révélée par trois caractéristiques d'une dynamique juridique qui sous-tend le processus de modification constitutionnelle. Il s'agit, en premier lieu, de l'existence d'un problème dans le système politique et/ou juridique identifié au cours des discussions. Il s'agit, en deuxième lieu, de l'émergence d'une solution d'amélioration à ce même problème. Il s'agit enfin, en troisième lieu, de la réalisation de cette solution par le moyen principal d'une modification de la constitution.

L'analyse des améliorations constitutionnelles permet de redécouvrir la conception instrumentale de la norme constitutionnelle. De même que les mutations institutionnelles ne sauraient se comprendre sans tenir compte d'éléments extra-juridiques impactant le concert des pouvoirs, il est intéressant de constater que les constituants sont pleinement conscients de cette importance. Le contenu des travaux préparatoires aux modifications constitutionnelles montre en effet que leur volonté est résolument tournée vers la pratique que les acteurs politiques feront des altérations de l'écrit constitutionnel. Il apparaît alors que le constituant cherche, par des moyens juridiques, à obtenir un résultat politique. Son approche prospective est celle d'une tentative de maîtrise du système politique. L'auteur de la modification manie la norme constitutionnelle écrite comme un outil servant à produire un résultat prévisible. Le travail du constituant semble donc montrer qu'il envisage les comportements et stratégies des acteurs politiques, quels qu'ils soient, comme les conséquences de l'application combinée de multiples normes juridiques. Une telle méthode pourrait être rapprochée de l'ingénierie constitutionnelle et manifester une conception renouvelée du constitutionalisme. Dans la mesure où le constituant cherche moins à prescrire un comportement qu'à le provoquer, sa démarche est davantage empirique que normative. En ce sens, celui-ci appréhende l'objet du droit constitutionnel à partir du principe de causalité et non plus uniquement à partir d'un principe d'imputation⁸.

Cependant, toutes les mutations institutionnelles ne trouvent pas leur origine dans une amélioration de la constitution. C'est pourquoi il est ici question de se focaliser sur les seules mutations institutionnelles voulues et provoquées par une modification du texte constitutionnel, à l'exclusion des mutations pouvant être constatées *a posteriori*. À titre d'exemple, l'intégration européenne a profondément bouleversé le système politique par les mutations institutionnelles qu'elle a entraînées. Si celle-ci ont été voulues par le pouvoir politique, elles n'ont pas été

⁷ La notion de pouvoir constituant est ici entendue au sens le plus large. Sans se circonscrire à la seule entité adoptant définitivement la constitution ou la révision constitutionnelle, elle inclue également l'ensemble des acteurs initiant ou intervenant dans processus constituant, notamment les participants aux débats parlementaires.

⁸ M. TROPER, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », in CURAPP, *Droit et Politique*, PUF, 1993, p. 82-94.

provoquées à titre principal par une modification de la Constitution mais par des accords politiques traduits dans des traités internationaux.

La réforme du quinquennat présidentiel est un cas type de révision constitutionnelle propice à l'analyse des enjeux et implications du méliorisme constitutionnel. Selon l'article 20 de la Constitution du 4 octobre 1958, le Gouvernement « détermine et conduit la politique de la nation. » Ces dispositions ont fait l'objet des interprétations les plus évolutives au gré des mutations institutionnelles du système politique de la V^e République. En période de cohabitation, exception faite du coutumier « domaine réservé »⁹, c'est bien le Gouvernement qui dirige la politique nationale. Cependant, en période de concordance des majorités, ce pouvoir est accaparé par le Président de la République. Cette confusion des pouvoirs entre les mains de la présidence de la République est le symptôme d'une mutation institutionnelle du système politique français provoquée par la concordance des majorités. Dans la période actuelle, où le fait majoritaire n'existe plus, il semble difficile de déterminer où se situe le cœur de la vie institutionnelle. Sans doute s'est-il, au moins en partie mais plus que jamais, réfugié entre les murs du palais Bourbon. Pourtant, le constituant avait tenté, par la réforme du quinquennat¹⁰, de sécuriser et pérenniser la prééminence présidentielle sur les institutions¹¹. L'objectif de mettre un terme au phénomène politique de la cohabitation par l'adoption de normes juridiques est clairement lié à cette approche empirique du droit constitutionnel tourné vers les conséquences concrètes de la norme juridique.

Aussi, convient-il de démontrer que la réforme du quinquennat révèle une démarche méliorative du pouvoir constituant, traduisant ainsi son ambition de maîtriser les mutations institutionnelles du système politique et, partant, sa conception causale du droit constitutionnel.

La tentative du pouvoir constituant de maîtriser les mutations institutionnelles se manifeste au travers d'une volonté d'améliorer la Constitution de la V^e République pour qu'elle puisse mieux empêcher la discordance des majorités (I). Cette ambition suppose de ne plus envisager le droit constitutionnel uniquement comme une science normative mais aussi comme une science causale (II).

I – Une tentative de maîtrise des mutations institutionnelles révélée par la démarche méliorative du constituant

La démarche méliorative du constituant est constatée en observant les documents préparatoires à la révision constitutionnelle de 2000 et notamment les discussions parlementaires (A). Le contenu de celles-ci manifeste également que les députés et sénateurs

⁹ Selon l'expression formulée par Jacques Chaban-Delmas en 1959 pour désigner les matières qui seraient réservées au Président de la République même en période de cohabitation. Il s'agit notamment des affaires étrangères et des forces armées.

¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000.

¹¹ P. JAN, « La réelle mais fragile prééminence présidentielle sous la V^e République », *Petites affiches*, n° 26, 2015, p. 6.

sont préoccupés par les conséquences concrètes de la réforme, montrant ainsi leur volonté de maîtriser le système politique (B).

A – La volonté améliorative du constituant exprimée dans les travaux préparatoires

La dynamique améliorative de la réforme du quinquennat ressort notamment d'un objectif assumé de réduire les possibilités de survenance d'une cohabitation (1) ainsi que d'un débat autour du moyen permettant d'atteindre cet objectif (2).

1 – Le besoin clairement exprimé de prévenir la cohabitation

Si ce besoin est clairement exprimé par les débats parlementaires, il n'est toutefois pas assumé explicitement par le projet de loi constitutionnelle¹². L'exposé des motifs marque par son caractère succinct. Il dénonce l'anachronisme du septennat, hérité des III^e et IV^e Républiques. Il ne correspondrait plus « à l'importance prise par la fonction [présidentielle] et aux attentes des Français, qui doivent pouvoir se prononcer à intervalles plus rapprochés sur le choix du Chef de l'Etat »¹³. Plus loquaces sont, en revanche, les propositions de lois organiques visant à faire élire l'Assemblée nationale juste après le Président de la République. Elles s'appuient davantage sur l'esprit présidentieliste de la V^e République qu'une concordance des majorités permettraient de rétablir. En effet, tel serait le « fonctionnement normal de nos institutions »¹⁴. L'élection présidentielle permettrait au peuple d'exprimer son adhésion à un projet « qui est ensuite mis en œuvre par la nouvelle Assemblée nationale »¹⁵. Plus encore : « 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'Elysée. Elle n'est donc en fait que la suite logique de l'élection présidentielle. »¹⁶

La volonté d'assurer au Président élu de pouvoir s'appuyer sur une majorité parlementaire semble sans équivoque. Celle de lui éviter une cohabitation est aussi mise en avant dans les travaux parlementaires préparant la révision. Pour le rapporteur de la Commission des lois, l'adoption du quinquennat « permettrait [...] de limiter les cohabitations répétées »¹⁷ qui ont « détruit le modèle de 1962 »¹⁸. Si la garde des sceaux refuse de présenter la prévention de la cohabitation comme l'objet de la réforme, elle ne manque pas de se réjouir de sa raréfaction annoncée¹⁹. Enfin, d'une manière générale, au cours des débats en séance

¹² Projet de loi constitutionnelle n° 2462 relatif à la durée du mandat du Président de la République.

¹³ *Ibid.*, exposé des motifs.

¹⁴ Proposition de loi organique n° 2756 relative à l'organisation des élections présidentielles et législatives.

¹⁵ Proposition de loi organique n° 2773 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

¹⁶ Proposition de loi organique n° 2757 relative à la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale.

¹⁷ Rapport n° 2463 du 8 juin 2000 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république par M. Gérard Gouzes, député.

¹⁸ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 1^{ère} séance du mercredi 14 juin 2000.

¹⁹ *Ibid.*

publique, il est constamment fait mention d'un « risque » ou d'un « problème » de cohabitation²⁰.

En exprimant ainsi cette volonté de concordance et ce rejet de la cohabitation, les différents participants à l'expression du pouvoir constituant pointent du doigt un problème à résoudre dans le système politique. La première caractéristique du méliorisme constitutionnel est ici identifiée. La désignation claire d'un problème à résoudre est un élément qui permet d'exclure du champ de l'amélioration constitutionnelle l'ensemble des textes cherchant à établir un élément intégralement nouveau qui n'était jusqu'ici pas appréhendé par la constitution. Par exemple, la dernière révision de la Constitution de 1958 est venue ajouter au domaine de la loi les conditions dans lesquelles la femme exerce sa liberté de recourir à une interruption volontaire de grossesse²¹. Dans la mesure où rien ne concernait ces éléments dans la Constitution auparavant, il ne s'agit pas d'améliorer la Constitution mais de l'enrichir. Par ailleurs, les initiateurs de la réforme affirment qu'aucun problème dans le système politique français ne nécessite d'être résolu par cette modification constitutionnelle²².

Les deux autres caractéristiques se comprennent en constatant le moyen par lequel le gouvernement et les parlementaires souhaitent résoudre un tel problème : la modification des échéances électorales (2).

2 – La solution débattue de la modification des échéances électorales

Cette solution est débattue dans la mesure où députés, sénateurs et ministres sont conscients du fait qu'elle s'inscrit dans un ensemble juridique combiné qui sert un objectif politique ou, au moins, aura des conséquences sur le système politique. Qu'il s'agisse de permettre une meilleure respiration démocratique ou d'éviter une majorité parlementaire opposée au chef de l'État, le pouvoir présidentiel et son étendue sont au cœur des discussions. La présidentialisation du régime de la V^e République est bien présente dans l'esprit des constituants et ils ont à cœur de mieux favoriser la cohérence du texte constitutionnel avec ce système. Il s'agit là de l'expression de la logique méliorative de la solution constitutionnelle.

Une telle logique conduit certains intervenants aux débats à suggérer une refonte plus globale des dispositions constitutionnelles. Des députés proposent notamment l'encadrement du droit de dissolution et la possibilité pour une Assemblée nationale élue à la suite d'une dissolution de pouvoir contraindre le Président de la République à la démission. Pour les auteurs de l'amendement, ces dispositifs associés à la concomitance des élections présidentielle et législatives « limiterait considérablement le risque d'une nouvelle cohabitation »²³. Au-delà de

²⁰ Par exemple : propos de M. Philippe de Villiers au cours de la 2^e séance du mercredi 14 juin 2000 ou de M. José Rossi au cours de la 1^{ère} séance du jeudi 15 juin 2000 à l'Assemblée nationale.

²¹ Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

²² Projet de loi constitutionnelle relatif à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, n° 1983, exposé des motifs.

²³ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 2^e séance du jeudi 15 juin 2000, Propos de M. Georges Sarre.

confirmer qu'il est bien question d'au moins limiter la discordance des majorités, ces débats montrent que les participants au processus de révision constitutionnelle recherchent la meilleure manière de résoudre le problème identifié. Malgré le riche débat d'idées autour de la solution du quinquennat, le projet de loi constitutionnelle sera adopté sans modification²⁴. La révision constitutionnelle se trouve donc être au cœur de cette résolution du problème démocratique de la trop longue durée du mandat présidentiel et du problème institutionnel de la cohabitation. En proposant une solution reposant à titre principal sur la modification de la constitution, la dynamique juridique de l'amélioration est donc caractérisée en ses trois éléments.

C'est d'ailleurs souvent ces deux dernières caractéristiques qui permettent de différencier les modifications amélioratives de la constitution de celles qui ne le sont pas. Pour l'illustrer, il peut être intéressant de s'appuyer sur une autre révision constitutionnelle relative aux élections. La révision de 2007 est venue effectuer un renvoi aux accords de Nouméa et à une loi organique pour déterminer le corps électoral de la Nouvelle-Calédonie²⁵. Dans ce cadre, les travaux parlementaires ne font ressortir aucun débat ni aucune proposition de solution à un éventuel problème qui serait réglé par la révision constitutionnelle. Pour cause, si un problème devait ici être identifié, sa solution est débattue et réglée par des accords politiques que la révision constitutionnelle ne fait que consacrer. Celle-ci est donc un élément accessoire – et non principal – d'une réforme et ne peut être considérée comme une amélioration constitutionnelle.

C'est en recherchant la dimension améliorative de cette révision constitutionnelle dans les préoccupations des différents participants au processus constituant que se dévoile leur volonté de maîtriser les mutations institutionnelles du système politique (B).

B – La volonté améliorative du constituant exprimant ses préoccupations assumées

La volonté de maîtriser les mutations institutionnelles est d'autant plus révélée par la substance des débats parlementaires qui sont résolument orientés vers les conséquences concrètes de la réforme opérée sur le système politique, qu'il s'agisse de la capacité de la révision constitutionnelle à produire le résultat escompté (1) ou des éventuels effets indésirables qu'elle pourrait avoir (2).

1 – La focalisation sur les conséquences de la norme plutôt que sur l'obéissance à la norme

La lecture sèche des articles 5, 8 et 20 de la Constitution, complétés par un mode de scrutin uninominal majoritaire à deux tours²⁶, font de la France un régime primo-ministériel. Cependant, l'élection de majorités parlementaires composées d'un seul parti politique dont le chef est le locataire de l'Élysée a provoqué une mutation institutionnelle conduisant à un régime parlementaire présidentieliste où le Chef de l'État s'accapare les pouvoirs du Gouvernement

²⁴ Loi constitutionnelle n° 2000-964 du 2 octobre 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République.

²⁵ Loi constitutionnelle n° 2007-237 du 23 février 2007 modifiant l'article 77 de la Constitution.

²⁶ Code électoral, article L123.

qui devient aussi, *de facto*, responsable devant lui²⁷. Ce système politique a une nouvelle fois muté vers un régime primo-ministériel lorsque François Mitterrand s'est trouvé confronté à une Assemblée hostile à sa politique en 1986. Depuis lors, le système politique français a oscillé entre prééminence présidentielle et primo-ministérielle. Avec la réforme de 2000, ce sont ces mutations institutionnelles que le constituant tente de maîtriser, en conservant et préservant la lecture présidentialisée des institutions, fût-elle en contradiction avec la lettre de plusieurs dispositions constitutionnelles²⁸. Il souhaite donc davantage empêcher la cohabitation que l'interdire. S'il s'agissait de contraindre à la concordance plutôt que de la provoquer, une démission forcée du Président en cas de désaveu aux élections législatives ou à la suite d'un vote des députés aurait peut-être été privilégiée, éventuellement complétée par une dissolution du plein droit de l'Assemblée après une élection présidentielle. C'est d'ailleurs en partie ce qui était proposé par plusieurs députés²⁹. Même si, là encore, le maintien de la mutation présidentialisée des institutions ne serait pas absolument garanti, l'esprit de la réforme n'en serait pas tout à fait le même.

Il est ici question de s'assurer que la modification des échéances électorales sera en mesure d'enrayer le phénomène politique de la cohabitation. Il s'agit ainsi de rechercher, par un changement du texte, la réalisation d'une conséquence de nature politique : des résultats identiques aux élections législatives et présidentielles. La dimension empirique de la teneur des débats le montre explicitement. M^{me} la Garde des sceaux, en présentant le projet à la Commission des lois, l'exprime avec clarté : « Avec le rapprochement de la durée des différents mandats électifs, Président de la République et députés seront renouvelés à la même période. [...] Certes, des accidents peuvent survenir qui provoqueraient de nouveaux décalages : un président peut démissionner ou décéder, une Assemblée être dissoute en cas de crise. Mais, à regarder la chose de près, il apparaît que la proximité des deux scrutins sera très rapidement rétablie et que la cohabitation, si elle reparait, ne le fera que de manière brève et exceptionnelle. » Le rapporteur de la commission abonde dans le même sens : « Les objections qui sont parfois avancées, selon lesquelles le quinquennat n'assurerait pas une concordance systématique des majorités ou des mandats présidentiel et législatif, semblent, pour beaucoup, artificielles. Certes, le décès ou la démission d'un Président de la République peut conduire à un décalage entre l'élection du Chef de l'Etat et celle des députés. De même, les Français pourraient choisir d'envoyer au Palais Bourbon une majorité différente de celle qui soutient le Président de la République. Mais le droit de dissolution demeurant, le Chef de l'Etat aura toujours la possibilité d'ajuster son mandat et celui des députés. »³⁰

La recherche d'une prévisibilité du résultat apparaît à nouveau lorsque le constituant montre qu'il est conscient que la réforme s'inscrit dans la globalité d'un système politique. Il

²⁷ O. BEAUD, « Les mutations de la V^e République, ou comment se modifie une Constitution écrite », op. cit.

²⁸ A. VIDAL-NAQUET, « Démission d'Elizabeth Borne : "Les comportements des acteurs politiques sont en contradiction avec ce que prévoient les normes juridiques" », *Le Monde*, 10 janvier 2024 ; « Oiseaux. Quelques remarques sur la trahison des mots et des normes », *JP Blog*, 13 mars 2024.

²⁹ Amendement présenté par M. Jean-Pierre Michel et amendement identique n° 2 présenté par M. Georges Sarre devant la Commission des lois.

³⁰ Rapport n° 2463 par M. Gérard Gouzes, op. cit.

est par exemple proposé, dans une approche critique de la réforme, de consacrer la mise en place d'un régime présidentiel en supprimant le droit de dissolution, sans quoi « la concomitance entre les mandats présidentiel et législatif pourra être assurée, garantissant au chef de l'Etat une Assemblée de "bénéni-oui-oui" »³¹. En raisonnant par la négative, la suggestion montre que les discutants pensent que les modifications envisagées auraient pour résultat de faciliter cette lecture présidentialiste. En outre, le fait qu'il soit régulièrement question de faciliter, de favoriser, de limiter et non d'empêcher ou de garantir, montre que le constituant est ici bien conscient des lacunes du processus juridique à l'œuvre. L'incapacité du changement constitutionnel à produire ce résultat prévisible est dénoncée au cours des débats. En effet, pour l'illustrer, pour le rapporteur de la commission des lois du Sénat, la concordance serait une « coïncidence que certains croient pouvoir assurer à nouveau grâce à la concomitance annoncée des élections présidentielles et législatives en 2002 mais qui n'est, à terme, certaine ni en ce qui concerne les dates, ni quant aux résultats des votes. »³²

La recherche d'une prévisibilité d'un résultat politique peut être également être décelée dans les inquiétudes exprimées quant aux effets imprévisibles et indésirables que pourraient avoir ces changements constitutionnels sur le concert des pouvoirs (2).

2 – La conscience des imprévisibilités de la réforme

Les débats parlementaires sont régulièrement rythmés par des alertes, principalement venues de l'opposition, qui évoquent les risques du quinquennat dont il est d'ailleurs acquis qu'il s'accompagnera d'une inversion du calendrier électoral.

C'est l'un des éléments abordés par le rapporteur de la commission des lois du Sénat. Évoquant la large adhésion populaire au raccourcissement du mandat présidentiel, il craint un « revers de la médaille résultant de la multiplication des campagnes électorales qui stérilisent ou faussent trop souvent le débat politique. »³³ Certaines inquiétudes sont plus appuyées et montrent encore l'impact projeté de cette réforme sur l'ensemble du régime politique. Cela est d'abord exprimé clairement et dans un propos généralisé : « M. Dominique Bussereau a souligné que toute modification constitutionnelle, aussi mineure puisse-t-elle paraître, se traduisait à terme par une modification des équilibres institutionnels [...]. C'est pourquoi, il a estimé que la simple réduction de deux ans du mandat présidentiel aurait des conséquences, qui ne sont pas nécessairement évaluées aujourd'hui, sur les relations entre les pouvoirs publics »³⁴.

De manière plus alarmiste, d'autres députés craignent des bouleversements sur le fonctionnement et la nature même du régime qui seraient entraînés par la révision. Elle pourrait dénaturer la fonction de Président de la République, faire de lui un « second premier ministre »,

³¹ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 2^e séance du jeudi 15 juin 2000, propos de M. Jean-Pierre Brard.

³² Rapport n° 426 du 21 juin 2000 de M. Jacques Larché pour la commission des lois du Sénat.

³³ *Ibid.*

³⁴ Rapport n° 2463 de M. Gérard Gouzes, op. cit.

en le plaçant dans une posture de chef de la majorité parlementaire³⁵. Elle pourrait, à rebours même de certains de ses objectifs, être le début de la résurgence du régime d'assemblée des III^e et IV^e Républiques³⁶. La préoccupation constante de ce qui pourrait mal advenir des conséquences de la réforme montre encore un besoin de garder le contrôle de ces mutations institutionnelles. Les parlementaires font preuve de frilosité lorsqu'il s'agit d'altérer le contenu de la Constitution, tant ils savent que cela peut provoquer une réaction politique – pour ne pas dire chimique – susceptible de s'éloigner de leurs attentes initiales. Le constituant cherche ainsi à garder le contrôle des mutations du système politique : si une mutation institutionnelle se produit, elle doit être voulue et maîtrisée par lui.

Cette ambition traduit ce faisant une conception particulière du droit constitutionnel qui est intrinsèque à la dynamique méliorative. Le constituant semble ici envisager la constitution non uniquement comme une norme qui *prescrit* un comportement, mais également comme une norme qui *provoque* un comportement (II).

II – Une tentative de maîtrise des mutations institutionnelles révélant une conception causale du droit constitutionnel

Cette appréhension méliorative de la norme constitutionnelle s'inscrit dans une démarche d'ingénierie constitutionnelle (A) qui relève d'une conception causale du droit constitutionnel (B).

A – L'ingénierie constitutionnelle de la réforme traduite par l'instrumentalisation de la norme constitutionnelle

Principalement étudiée dans la littérature anglophone sous l'appellation de *constitutional design* » ou de « *constitutional engineering* »³⁷, l'ingénierie constitutionnelle est ici entendue comme un processus visant, par l'utilisation du droit, à atteindre un objectif particulier. Si elle est le plus souvent envisagée dans son aspect accompagnateur de la diffusion de la démocratie libérale, il s'agit, au cours de cette analyse, de la circonscrire à sa dimension essentielle de recherche juridique d'un résultat souhaité. Outre les éléments déjà analysés, la manipulation combinée de plusieurs textes dont la modification serait susceptible de servir l'amélioration (1) ainsi que l'évocation régulière des expériences constitutionnelles françaises ou étrangères (2) participent à la caractérisation de l'ingénierie constitutionnelle de la réforme.

³⁵ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 1^{ère} séance du mercredi 14 juin 2000, propos de M. Philippe de Villiers.

³⁶ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 1^{ère} séance du jeudi 15 juin 2000, propos de M. Jacques Myard.

³⁷ Voir par exemple : T. GINSBURG, *Comparative Constitutional Design*, Cambridge University Press, 2012.

1 – La complémentarité essentielle des modifications combinées de la Constitution et de la loi électorale

L'exposé des motifs du projet de loi constitutionnelle, malgré un contenu succinct, prend la peine d'affirmer, sans davantage de précision, que « les conditions semblent aujourd'hui réunies pour que soit adopté le quinquennat ». Sous la présidence de Georges Pompidou, en 1973, la réforme du quinquennat avait pourtant déjà été adoptée par les deux assemblées³⁸. Les conditions auxquelles il est ici fait référence pourraient être éclairées par les projets de loi organique tendant à l'inversion des élections. Ils s'appuient en effet sur la circonstance que la dissolution prononcée en 1997 conduira les élections présidentielle et législatives à se tenir à moins d'un mois d'intervalle. Partant, leur objectif est de faire procéder les secondes de la première en inversant les échéances prévues par le terme normal des mandats. En rapprochant ainsi les scrutins, les électeurs sont incités à donner un résultat similaire aux deux élections. Cet objectif ne saurait être compris sans mettre en exergue la complémentarité essentielle des réformes de la Constitution et de la loi électorale³⁹. Celle-ci est parfois explicitement revendiquée au cours des débats parlementaires⁴⁰. À partir de cet exemple détaillé, il faut comprendre que le pouvoir politique lui-même n'envisage pas nécessairement la constitution au sens strict et écrit. Le fait qu'il cherche à appréhender un ensemble de normes pour que leur application combinée permette la réalisation de sa volonté donne d'emblée à réfléchir sur ce qu'est le droit constitutionnel pour lui.

Il résulte de l'étude de ces travaux que, pour le constituant, le fonctionnement d'un système politique se développe dans un cadre normatif qui lui permet de s'établir d'une manière ou d'une autre en fonction des mutations dont il fait l'objet. Il apparaît donc que ce cadre normatif ne saurait s'arrêter à des dispositions de nature formellement constitutionnelle, dans la mesure où il faut associer la Constitution à la loi organique puis à la pratique des institutions pour comprendre la teneur de sa volonté. Il faudrait donc adopter une conception plus globale de la constitution qui « invite à se détacher de l'ensemble fragmenté des énoncés constitutionnels pour dévoiler une unité substantielle dont le texte constitutionnel ne serait que l'imparfaite émanation »⁴¹. Une telle approche ne se détourne pas du texte mais veut lui rendre sa cohérence. Il y aurait derrière « les mots et l'éparpillement » des textes, la « vraie » constitution. Un rapprochement pourrait ici être envisagé avec la différence opérée par Carl Schmitt entre la constitution et les lois constitutionnelles⁴².

Le processus d'ingénierie constitutionnelle consistant en la manipulation de normes juridiques dans l'objectif de maîtriser une mutation institutionnelle invite ainsi à écarter une approche formelle du droit constitutionnel pour saisir pleinement la volonté constituante.

³⁸ Projet de loi constitutionnelle n° 639, déposé le 11 septembre 1973.

³⁹ La loi organique n° 2001-419 du 15 mai 2001 est en effet venue modifier l'article LO121 du Code électoral : « Les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent le troisième mardi de juin de la cinquième année qui suit son élection ».

⁴⁰ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 2^e séance du jeudi 15 juin 2000, propos de M^{me} Marie-Thérèse Boisseau et de M. Georges Sarre.

⁴¹ M. ALTWEGG-BOUSSAC, *Les changements constitutionnels informels*, op. cit.

⁴² C. SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, PUF, 2013.

Au-delà de cette volonté, la méthode de réflexion aboutissant à la réforme invite elle aussi à l'étudier au travers du prisme de l'ingénierie constitutionnelle, tant elle fait appel à l'expérience pour produire la *meilleure* norme (2).

2 – La production de la norme constitutionnelle à la lumière des expériences institutionnelles

À l'origine de l'ingénierie constitutionnelle, les États en transition démocratique ont souhaité importer des principes et mécanismes constitutionnels déjà présents dans d'autres systèmes. Le droit étranger et le droit comparé ont ainsi une influence déterminante dans la formation et la création des textes constitutionnels⁴³. En outre, l'ingénierie constitutionnelle véhicule l'idée d'une expertise juridique sur laquelle le décideur politique pourrait s'appuyer afin de produire le droit le mieux à même d'atteindre un objectif. Cette méthode est donc résolument tournée vers l'expérience. C'est à partir d'une rétrospective empirique que les constituants envisagent l'avenir du texte constitutionnel. L'ensemble de ces éléments se retrouve dans la réforme du quinquennat.

En premier lieu, les députés essaient régulièrement de trouver dans les systèmes politiques étrangers des éléments leur permettant de prédire ce qu'il adviendra du régime français. Les cas de l'Irlande et de l'Italie sont évoqués pour dire qu'eux aussi appliquent le septennat présidentiel et que ce dernier « correspond à la répartition des rôles et à l'équilibre des pouvoirs entre le Président de la République et le Gouvernement ». Il est toutefois rétorqué que les prérogatives des chefs de l'État pris pour exemple sont sans commune mesure avec celle du Président de la République française⁴⁴. Les discussions montrent un réel travail de comparaison juridique qui ne prend pas uniquement appui sur la lettre des textes comparés mais aussi sur le contexte institutionnel dans lequel ils s'inscrivent. En deuxième lieu, l'expertise juridique trouve aussi sa place dans les débats, tant la doctrine constitutionnelle est souvent mobilisée au soutien de divers arguments. Le rapport du comité présidé par le doyen Vedel est notamment évoqué pour enrichir le débat conduisant à l'adoption de la réforme. Celui-ci avait en effet travaillé sur la question du quinquennat et les débats en son sein, tout comme au sein des assemblées, portaient sur l'étendue des pouvoirs du Président soutenu par une majorité parlementaire⁴⁵. Enfin, en troisième lieu, c'est aussi à la lumière du passé que le constituant cherche à produire la norme constitutionnelle future. L'exploration de l'expérience des III^e et IV^e Républiques est constante dans les travaux, qu'il s'agisse de comprendre les raisons du choix initial du septennat, de distinguer le Président d'alors de celui d'aujourd'hui ou de craindre, au contraire, le retour d'un inaugurateur de chrysanthèmes.

⁴³ M. DISANT, E. LEWKOWICZ, P. TÜRK, *Les standards constitutionnels mondiaux*, Bruylant, coll. Penser le droit, 2023.

⁴⁴ Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, discussion en séance publique, 2^e séance du jeudi 15 juin 2000, propos de M. Pierre-André Wiltzer et réponse de M. Gérard Gouzes.

⁴⁵ Rapport remis au Président de la République le 15 février 1993 par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution, JORF, 16 février 1993, p. 2539-2540.

En tirant les conséquences de l'analyse de la démarche d'ingénierie constitutionnelle adoptée, il convient de montrer qu'elle induit une approche renouvelée du droit constitutionnel, autant en tant que norme qu'en tant que science (B).

B – L'appréhension renouvelée du droit constitutionnel traduite par l'ingénierie constitutionnelle de la réforme

En cherchant à prédire un comportement politique par une prescription juridique (A), le constituant montre qu'il appréhende le droit constitutionnel davantage à partir d'un principe de causalité (B).

1 – La recherche d'une prédiction par la prescription

En droit, prescrire signifie édicter une obligation positive de faire, par opposition au caractère négatif de l'interdiction ou, plus généralement, établir une règle⁴⁶ qui doit être respectée par ceux à qui elle s'adresse. Cette prescription constitutionnelle n'est pas vue ici comme une fin mais comme un moyen permettant de faire en sorte que les acteurs, en se conformant à la prescription, se comportent de la manière souhaitée. Le constituant considère que le système politique résulte d'un cadre normatif – la Constitution et l'ensemble des normes intéressant les rapports entre les pouvoirs – confronté à une réalité politique susceptible d'influencer la manière dont ce cadre sera interprété et appliqué mais aussi respecté ou non⁴⁷. Il souhaite mettre en place des institutions et des règles destinées à produire des effets indépendamment de la bonne volonté des acteurs. La constitution est ici traitée comme « un ensemble de règles susceptibles de produire des effets, non parce que les prescriptions seraient correctement observées, mais parce que, en raison de ces règles et surtout en raison des relations entre ces règles, les acteurs n'ont pas d'autre choix raisonnable que d'adopter certains comportements ». Dans un raisonnement rétrospectif, « devant un comportement donné, la question à poser [...] n'est pas « est-ce conforme à la constitution ? » [...] mais « quels sont les facteurs qui ont déterminé tel comportement ? »⁴⁸. Ces facteurs peuvent alors être des faits politiques comme des normes juridiques.

Ainsi, la réforme de 2000 fournit une illustration de l'influence que voudrait avoir la manipulation des lois électorales sur les comportements des électeurs⁴⁹. Elle montre qu'en dehors des seuls modes de scrutin, la modification du terme d'un mandat ou du moment d'une échéance électorale peut aussi être destinée à avoir un impact sur le résultat du vote. C'est par la prescription, c'est-à-dire la conscience qu'il produit une norme qui s'impose aux acteurs politiques, que le constituant cherche à prédire les agissements de ceux-ci.

⁴⁶ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, 12^e édition, PUF, 2018.

⁴⁷ Ce qui rejoint la cohérence entre un régime politique et un système de variables déterminantes dont la compréhension conjointe permet de révéler le système politique.

⁴⁸ M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 214-215.

⁴⁹ *Ibid.*

Comprendre cet élément montre la manière dont la politique et le droit constitutionnel sont envisagés par le constituant. Celui-ci conçoit les comportements des institutions, des partis et de l'ensemble des acteurs politiques, y compris les électeurs, comme pouvant être la conséquence de l'application combinée d'une série de normes juridiques dont la valeur n'est pas nécessairement exclusivement constitutionnelle. L'expérience des anciennes Républiques et des débuts de la V^e République l'ont conduit à vouloir contrôler et manipuler le système politique. La révision constitutionnelle devient davantage un moyen de « perfectionner » la constitution, de « construire la cité idéale au moyen de la constitution idéale », non plus de protéger le texte constitutionnel des éventuelles atteintes qu'on voudrait porter au système politique qu'elle produit⁵⁰.

En allant au bout du raisonnement, cette manière de produire la norme constitutionnelle induit une conception causale du droit constitutionnel (2).

2 – Les implications déterminantes sur la nature du droit constitutionnel

L'analyse de la dimension méliorative de la révision de 2000 révèle que le constituant tente de maîtriser certaines mutations institutionnelles du système politique français. Cependant, cette volonté implique de concevoir le droit constitutionnel non plus comme une norme qui ne prescrit pas uniquement un comportement, mais qui serait également en mesure de le provoquer. Une telle démarche peut conduire à une relecture fondamentale de la science du droit constitutionnel.

Cette approche permet une compréhension des rapports entre le droit constitutionnel en tant que norme et la politique. En effet, non seulement le droit constitutionnel est le produit d'une intention et d'accords politiques mais il est également dirigé vers la pratique politique résultant de sa propre application. La volonté politique produit le droit constitutionnel ; les acteurs politiques développent une pratique institutionnelle à partir de ces normes – parfois en violation directe de celles-ci ; le constituant tente de maîtriser cette pratique à travers la création de droit constitutionnel. En cela, le constituant n'appréhende plus la norme constitutionnelle uniquement à partir d'un principe d'imputation mais également à partir d'un principe de causalité⁵¹. Dans son esprit, en plus de ce que la norme constitutionnelle prescrit – ou proscriit, il y aurait ce qu'elle est susceptible de causer. Dans ce cadre, la réflexion n'est pas de déterminer si le droit constitutionnel se saisit uniquement dans la compréhension des textes ou s'il résulte également de la pratique qu'en font les acteurs⁵², mais de montrer que cette dernière est susceptible de revêtir une importance dans la création du droit constitutionnel écrit.

⁵⁰ E. BÉDARRIDES, *Réviser la constitution : une histoire constitutionnelle française*, thèse, Université de Bourgogne, 2014.

⁵¹ M. TROPER, « Le constitutionnalisme entre droit et politique », in CURAPP, *Droit et Politique*, PUF, 1993, p. 82-94.

⁵² La question fait l'objet d'une actualité doctrinale renouvelée autour des rapports entre le Président de la République et le Premier ministre qui sont d'ailleurs au cœur de la réforme du quinquennat : G. BALDY, « Choisir le Premier ministre en période de gouvernement minoritaire, un caprice présidentiel ? », *JP Blog*, 3 octobre 2025 ; E. HATOR, « Le cadre théorique d'interprétation du droit constitutionnel (toujours) en débat. Observations sur le billet de Guilhem Baldy », *JP Blog*, 14 novembre 2025 ; A. LE DIVELLE, « *Veritas iuris unica* ? Observations

L'amélioration de la constitution et la volonté qui l'accompagne de maîtriser les mutations institutionnelles du système politique induit donc une certaine conception de la science du droit constitutionnel. Elle l'envisage aussi comme une science causale, semblable aux sciences dites « dures », une science empirique, où la norme écrite est une cause qui produira un effet concret. La réforme du quinquennat est perçue comme le choix rationnel⁵³ le mieux à même de produire un mécanisme qui favorisera la concordance sans bouleverser radicalement les rapports entre les pouvoirs tels qu'ils sont formulés dans le texte de la constitution. La science constitutionnelle n'est plus uniquement normative, elle permet au juriste de fournir une expertise à partir de laquelle une solution juridique certaine pourra être trouvée à un problème politique.

Alors, sans se questionner maintenant sur la réelle capacité du droit constitutionnel à identifier des relations de cause à effet⁵⁴ dans les rapports juridico-politiques⁵⁵, cette dynamique améliorative du changement constitutionnel formel témoigne de l'ambiguïté de la nature du droit constitutionnel tel qu'envisagé par l'autorité qui le produit. Elle rappelle que le constitutionnalisme est aussi l'idée que la constitution prévoit certains principes « propres à produire certains effets »⁵⁶. Elle invite le juriste à ne pas se détacher radicalement de l'étude des rapports sociaux entre les acteurs juridiques et politiques ni à ignorer les éléments extra-juridiques et empiriques susceptibles d'éclairer sa compréhension du processus de fabrication du droit.

sur le cadre théorique d'analyse du droit constitutionnel, à l'occasion d'un récent billet », *JP Blog*, 19 décembre 2025.

⁵³ J. ELSTER, *Le laboureur et ses enfants, deux essais sur les limites de la rationalité*, Les éditions de Minuit, 1987.

⁵⁴ Pour un exemple de schématisation de la rédaction d'une constitution notamment à partir de ces relations : D. LUTZ, *Principles of constitutional design*, Cambridge University Press, 2006.

⁵⁵ Il a d'ailleurs pu être constaté que le constituant lui-même a à l'esprit que les réformes mises en place ne pourront pas atteindre avec certitude l'objectif poursuivi.

⁵⁶ M. TROPER, *Pour une théorie juridique de l'État*, PUF, coll. « Léviathan », 1994, p. 203.