
révisions constitutionnelles et VI^{ème} République (annales ENM 2002)

La Constitution n'est pas un texte immuable, figé, mais au contraire un texte évolutif, adapté aux circonstances politiques, juridiques, sociales, ce qui induit une indispensable capacité d'adaptation qui a été largement utilisée depuis 1958 (quatorze Lois constitutionnelles des 4 juin 1960, 6 novembre 1962, 30 décembre 1963, 29 octobre 1974, 18 juin 1976, 25 juin 1992, 27 juillet 1993, 25 novembre 1993, 4 août 1995, 22 février 1996, 20 juillet 1998, 25 janvier 1999, juillet 1999 et 2 octobre 2000). Certaines de ces révisions apportent des modifications fondamentales au système institutionnel de la V^e République telle l'élection du Président de la République au suffrage universel direct en 1962. D'autres ne présentent à l'inverse qu'un simple aspect organisationnel comme la révision de 1963 sur les sessions parlementaires ou de 1976 sur la procédure de candidature à l'élection présidentielle.

Enfin des dernières ne paraissent que symboliques comme le statut constitutionnel de la langue française édifié en 1992 (I). En France, le nombre et le rythme des révisions s'accroissent toutefois depuis le début des années quatre vingt dix, conduisant de la sorte à des interrogations quant au bien-fondé et à l'opportunité de cette instabilité constitutionnelle. Certains y voient un indice inquiétant d'une dénaturation du régime fondé en 1958, d'autres l'appréhendent comme un signe de vitalité constitutionnelle. Au-delà de ces incertitudes, il semble toutefois établi que ces réformes successives n'affectent pas réellement les principes fondamentaux de la V^e République. De futures révisions pourraient éventuellement parfaire le régime actuel (II).

I - Des révisions aux résultats mitigés

Certains de ces chantiers constitutionnels permirent une refonte opportune et utile d'un texte parfois dépassé (A). D'autres ont soit été arrêtés en cours de procédure, soit n'ont pas atteint les objectifs escomptés (B).

A - Des réformes nécessaires

Deux institutions fondamentales de la V^e République ont profité des modifications constitutionnelles. Il s'agit avant tout du Président de la République (1) et ensuite du Conseil constitutionnel (2).

1) Le réaménagement de la fonction présidentielle.

L'élection directe par le peuple depuis 1962 confère au Président de la République un statut unique par son assise populaire. À partir de cette légitimité électorale, le détenteur de la

charge suprême a pu remodeler la configuration de son rôle en annexant des pans entiers de prérogatives constitutionnelles au détriment des autres autorités institutionnelles, notamment le Premier ministre qui, pour sa part, ne peut arguer que d'une légitimité politique. La révision de 1962 a provoqué (ou simplement authentifié) le phénomène de «*présidentialisation*» de la V^e République en ce sens qu'il aurait été beaucoup plus difficile pour un Président désigné par un collège électoral réduit de se prévaloir d'une représentativité relative pour accentuer ses pouvoirs. L'idée de mandat reçu par le peuple a ainsi été avancée en 1986 et 1993 au début des deux périodes de cohabitation afin de repousser l'idée d'une démission présidentielle à la suite d'élections législatives contraires à la majorité présidentielle et gouvernementale en place jusqu'alors. Au surplus, la révision du 2 octobre 2000 introduisant le quinquennat semble s'inscrire dans cette dynamique de «*présidentialisation*» en permettant au chef de l'Etat d'acquérir la fonction de chef de la majorité parlementaire jusqu'alors assurée par le chef de Gouvernement.

La fonction présidentielle n'est néanmoins pas la seule à avoir bénéficié des révisions.

2) La consécration du Conseil constitutionnel.

Bien que créé dès 1958, le Conseil constitutionnel n'a pas marqué de son empreinte les débuts de la V^e République, son activité demeurant dès plus limitée d'un point de vue quantitatif (neuf décisions rendues sur des lois ordinaires jusqu'en 1973 et dix sept sur des lois organiques; depuis cette date et ce jusqu'en 1994, il a rendu deux cent sept décisions portant sur la conformité à la Constitution de lois ordinaires et cinquante décisions portant sur la conformité à la Constitution des lois organiques). L'élargissement des conditions de saisine en 1974 par l'ouverture à soixante parlementaires sur le fondement de l'article 61 a véritablement ancré le juge constitutionnel dans le système institutionnel (complété par la Loi constitutionnelle du 25 juin 1992 relative à sa saisine dans le cadre de l'article 54), étant précisé néanmoins que la décision du 16 juillet 1971 avait déjà posé les prémices d'une évolution fonctionnelle. Depuis 1974, les saisines parlementaires se sont avérées les plus nombreuses, particulièrement celles des députés (surtout ceux de l'opposition). Le Conseil constitutionnel évite ce faisant que l'opposition parlementaire ait juridiquement tort du seul fait de son statut de minorité politique. Comme le déclarait le Président Robert Badinter à l'occasion du vingtième anniversaire de la révision constitutionnelle du 29 octobre 1974, «*en ouvrant à soixante députés ou sénateurs la saisine du Conseil constitutionnel jusqu'alors réservée aux seules plus hautes instances de l'Etat, le Parlement siégeant en Congrès a donné au contrôle de constitutionnalité des lois une dimension nouvelle et en fait en a changé la nature*».

Pourtant, les révisions constitutionnelles n'aboutissent pas toujours à de probants résultats.

B - Des réformes insatisfaisantes

Des projets de révision ont été suspendus ou arrêtés en cours de procédure (1), d'autres paraissent perfectibles (2). Au surplus, des révisions de la Constitution s'effectuent d'une manière coutumière voire jurisprudentielle (3).

1) Des réformes suspendues ou avortées.

Certaines des réformes entreprises ont été abandonnées ou reportées en cours de procédure sur l'initiative présidentielle, d'autres ont été bloquées par l'une des deux Chambres (en l'occurrence le Sénat). Concernant la première hypothèse, l'instauration d'un quinquennat avait été lancée par le Président Georges Pompidou le 10 septembre 1973 dans le cadre de la procédure de l'article 89. Mais la majorité recueillie dans chacune des deux Assemblées ne permettant pas d'augurer une majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés au Congrès, la réforme ne fut pas poursuivie par sécurité politique (l'option du référendum constituant paraissait tout aussi aléatoire). La réforme du 27 septembre 1974 concernant la faculté accordée à un membre du Gouvernement (ancien parlementaire) de recouvrer son mandat de parlementaire dans un délai de six mois suivant sa sortie de l'équipe gouvernementale connut le même sort procédural (le remplacement par le suppléant était alors limité à la période d'exercice des fonctions gouvernementales afin d'éviter les démissions de convenance auxquelles on assiste lorsque le titulaire sort du Gouvernement et souhaite retrouver son mandat). Plus récemment, le 18 janvier 2000, le Président Jacques Chirac a pris l'initiative de reporter la réunion du Congrès qui était appelé le 24 janvier à ratifier la révision constitutionnelle modifiant la composition et les attributions du Conseil supérieur de la magistrature (ainsi que celle prévue le même jour sur la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française). Le Président de la République a en l'espèce constaté «*la persistance de blocages qui risquent de mettre en cause la réforme de la justice*». Devant l'opposition de plus en plus massive des députés et des sénateurs de droite et de gauche, contre ce texte déterminant pour l'ensemble de la réforme de la justice, le chef de l'Etat n'a pas voulu prendre le risque de voir échouer un projet de révision dont il était l'initiateur et qu'il réclamait depuis trois ans. Concernant ensuite les situations de blocage initié par le Sénat, en 1984 (le 24 juillet), le Président François Mitterrand souhaita élargir le champ d'intervention du référendum au domaine des libertés publiques. Son idée fut repoussée par le Sénat le 5 septembre. Ce même Président tenta en 1990 (le 30 mars) d'introduire en France la technique de la question préjudicielle d'inconstitutionnalité, mais une nouvelle fois son entreprise fut bloquée par la seconde Chambre.

D'autres réformes ont été adoptées. Ne s'étant pas révélées satisfaisantes à la pratique, elles ont été reprises par la suite.

2) Des réformes perfectibles.

Réviser ne signifie pas forcément dégager une solution durable. À cet égard, la révision de 1963 sur le régime des sessions ordinaires (fixation de dates précises pour l'ouverture des sessions) n'a pas contribué à mettre en place un réel contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale, ce qui a conduit à l'adoption d'un nouveau texte en 1995 sur le même sujet (session unique assurant une certaine continuité parlementaire). En 1992, devant les avancées réalisées dans le domaine de la construction communautaire et devant l'affirmation prégnante du Droit communautaire, il est apparu indispensable de mieux associer le Parlement français à ce mouvement, notamment grâce à l'introduction d'une procédure d'information et d'un contrôle de celui-ci. L'article 88-4 mis en place dans la Constitution (instaurant le vote d'une résolution parlementaire sur le projet d'acte communautaire touchant à un domaine législatif) n'a pas pour l'instant véritablement satisfait à cette double exigence. Son champ d'application a d'ailleurs été étendu par la révision constitutionnelle du 25 janvier 1999. Quant à l'objectif de revalorisation du Parlement poursuivi par la révision de 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, il semble que le Gouvernement soit plutôt le principal bénéficiaire du dispositif.

De même, quelque unes de ces révisions répondant à des circonstances particulières présentent une efficacité très relative. Il s'agit de révisions par réaction comme celle de 1993 sur l'engagement de la responsabilité pénale des ministres qui ne s'explique, en réalité, que par la multiplication des scandales ayant émaillé la vie politique française de ces dernières années (notamment l'affaire du «sang contaminé»). Des mesures plus drastiques s'imposaient à l'époque pour encadrer le personnel politique et un texte a été déposé pour satisfaire la volonté populaire qui n'acceptait désormais qu'avec réticence que les personnalités politiques se trouvent dans une situation privilégiée à l'égard de la justice. Le procès du «sang contaminé» devant la Cour de justice de la République en février et mars 1999 a démontré toutes les limites procédurales et juridiques de la révision de juillet 1993. On retrouve cet aspect de précipitation concernant la révision de 1995 sur le régime d'immunité des parlementaires. Si l'arrestation d'un élu ou une mesure de contrôle judiciaire à son encontre restent soumises à l'autorisation de ses pairs en période de session (non en séance publique mais par le Bureau de la Chambre dont il est membre), en revanche l'immunité classique est supprimée hors session. Enfin, les Assemblées conservent la possibilité d'ordonner la suspension des poursuites si elles estiment celles-ci abusives. Un tel dispositif trouve surtout son origine dans les mécontentements de l'opinion publique envers la classe politique suspectée et vilipendée.

Pis, certaines révisions peuvent présenter une constitutionnalité douteuse comme celle du 20 juillet 1998 relative à la Nouvelle-Calédonie (atteintes portées au principe de l'indivisibilité de la République, à celui de l'universalité du suffrage et à celui de l'égalité devant la loi) ou une utilité aléatoire comme celle du 8 juillet 1999 sur la parité entre les

femmes et les hommes dans le domaine politique (si les élections municipales et sénatoriales de 2001 ayant mis en œuvre pour la première fois cette mesure ont globalement favorisé l'élection des femmes, les élections législatives de 2002 affectent cette évolution).

3) L'apparition de coutumes constitutionnelles et l'influence de la jurisprudence constitutionnelle.

À l'instar des «*constitutional conventions*» de Dicey, la V^e République connaît différentes coutumes constitutionnelles modifiant d'une manière informelle la Constitution.

Il s'agit par exemple de la «jurisprudence Bérégovoy-Balladur» en vertu de laquelle tout ministre mis en examen (ou en instance de l'être) doit présenter sa démission en dépit du principe de la présomption d'innocence (furent ainsi concernés les ministres Bernard Tapie, Gérard Longuet, Alain Carignon, Michel Roussin et Dominique Strauss-Kahn), ou des questions au Gouvernement apparues à l'Assemblée nationale en 1974. Si certaines de ces coutumes apparaissent *praeter constitutionem*, d'autres semblent à l'inverse *contra constitutionem* telle la révision de la Constitution par l'intermédiaire de l'article 11 ou les délégations de votes informelles des parlementaires (qui heurtent l'article 27 alinéa 2 de la Constitution mais que le Conseil constitutionnel a consacré dans une décision du 23 janvier 1987). À cet égard, certaines jurisprudences du Conseil constitutionnel réinterprètent le dispositif constitutionnel *stricto sensu* telle la décision du 29 juillet 1982 relative au domaine de la loi, ou les décisions des 13 décembre 1985 et 16 janvier 1991 relatives au droit d'amendement.

II - Des révisions n'affectant pas la substance de la V^e République

Des critiques récurrentes sont formulées à l'endroit des institutions de la V^e République (François Mitterrand, «*Le coup d'Etat permanent*», 1964; propositions d'instauration d'un régime présidentiel avancées par Edouard Balladur et Dominique Strauss-Kahn; instauration d'une VI^e République pour Arnaud Montebourg ayant créé la «Convention pour la VI^e République» en 2001). La sagesse se révèle à la vérité indispensable à suivre en matière constitutionnelle et le Constituant s'est montré très prudent depuis 1958 en ne cédant jamais à la précipitation, aux appels circonstanciels de tel ou tel responsable politique. Les révisions diligentées depuis 1958 n'ont jamais remis en cause les fondements de la V^e République (A), même si certaines pourraient aujourd'hui être utilement abordées pour parfaire les institutions actuelles sans pour autant basculer dans une VI^e République (B).

A - La V^e République, un système constitutionnel performant

Le régime de la V^e République a permis de consacrer en France une pérennité constitutionnelle jusqu'alors inédite (1) ainsi qu'une stabilité gouvernementale (2).

1) Une pérennité constitutionnelle.

La France a multiplié les Constitutions (quatorze), lui permettant d'éprouver tous les types de régimes politiques: régime monarchique (1791), «*Terreur*» (1793), régime impérial (I^{er} et II^d Empire), régime républicain autoritaire (II^e République), régime démocratique d'assemblée (Lois constitutionnelles de 1875 et Constitution de 1946), ou régime parlementaire (Constitution de 1958). Dans la majorité des cas, le principe de la séparation des pouvoirs a été consacré, le plus souvent de manière souple, ce qui a conduit à l'instauration d'un régime de collaboration des pouvoirs, c'est-à-dire un régime parlementaire.

Il existe néanmoins trois Constitutions qui ont édicté un régime de séparation stricte des pouvoirs, c'est-à-dire un régime présidentiel (Constitutions de 1791, de 1795 et de 1848). Ces trois expériences se sont révélées malheureuses en ce sens que la Constitution de 1791 ne dura qu'un an et s'acheva par l'abolition de la monarchie et la décollation du Roi. La Constitution de 1795 ne connût que des coups d'Etat jusqu'à celui de Bonaparte qui l'acheva. Quant à celle de 1848, elle subit un sort comparable avec Louis-Napoléon Bonaparte.

Les différentes Constitutions de la France ont au surplus connu des destins temporels variés. L'une n'a jamais été appliquée (Constitution de 1793), une autre a connu une existence éphémère (la «*Benjamine*» ou Acte Additionnel de 1815 appliquée durant vingt et un jours), d'autres ont bénéficié d'une application beaucoup plus longue (Lois constitutionnelles de 1875 en vigueur pendant soixante cinq ans, Constitution du 4 octobre 1958 toujours en vigueur).

Devant un tel constat, la Constitution de 1958 s'inscrit dans une dynamique de pérennité ce qui ne semble pas si commun au regard de l'histoire constitutionnelle moderne.

S'il n'existe pas en Droit constitutionnel de bonne ou de mauvaise Constitution, il existe au contraire des Constitutions qui durent et d'autres qui ne durent pas. À cet égard, le texte suprême de 1958 dure depuis plus de quarante ans en étant en mesure de surmonter maints obstacles comme le départ de son instigateur en 1969, des crises économiques (1973 et 1979), l'alternance en 1981, ou encore la cohabitation. Cette force de résilience tient principalement à la qualité originelle du texte fondateur de la V^e République mais aussi à sa capacité à s'adapter. Le processus révisionnel prévu à l'article 89 de la Constitution permet d'éviter en principe des révisions précipitées et d'assurer le devenir des institutions républicaines. La numération de la République importe peu (V^e, VI^e), c'est la fonctionnalité des institutions qui importe.

2) Une stabilité gouvernementale.

L'histoire constitutionnelle française paraît agitée depuis 1791 (crises, coups d'Etat répétitifs). Or l'avantage insigne du régime édicté en 1958 réside dans la stabilité gouvernementale, rompant définitivement avec les errements des III^e et IV^e Républiques marquées par le «*parlementarisme absolu*» (Raymond Carré de Marlberg).

Si la France a connu plus de cent Gouvernements entre 1875 et 1940, vingt-quatre Gouvernements entre 1946 et 1958, la V^e République a sensiblement réduit l'instabilité gouvernementale avec une longévité moyenne des Gouvernements atteignant plus de trente mois depuis 1958.

La procédure instaurée à l'article 49 de la Constitution se place au cœur de la réussite constitutionnelle.

Les révisions entreprises sous la V^e République n'ont jamais affecté cette avancée. Elles n'ont en général présenté qu'un caractère procédural, de simple ajustement technique.

Pour autant, si celles-ci n'ont pas touché à la substance du régime, certaines pourraient être conçues pour le faire.

B - La V^e République, un système constitutionnel perfectible

Sans établir une VI^e République chimérique mais plutôt en renforçant le régime existant, d'opportunes révisions constitutionnelles pourraient établir un éclaircissement ainsi qu'un équilibre de la répartition des compétences constitutionnelles (1) et renforcer en parallèle la participation citoyenne (2).

1) Un nécessaire éclaircissement et équilibre de la répartition des compétences constitutionnelles.

Relativement à la répartition des compétences au sein même de l'exécutif, une réforme inédite, quoique en tout état de cause impopulaire car perçue comme un recul démocratique, pourrait être entreprise afin de clarifier définitivement les relations entre le chef de l'Etat et le chef de Gouvernement sous la V^e République. Afin de mettre en correspondance le Droit et la pratique, il s'agirait de s'inspirer du régime israélien appliqué jusqu'au printemps 2001 en procédant à l'élection du Premier ministre (et plus du Président de la République) au suffrage universel direct, le Président n'étant alors élu qu'au suffrage universel indirect à l'instar (sur ce point précis) du système appliqué en France entre 1958 et 1962 (en utilisant toutefois un collège électoral plus large que celui de cette époque, par exemple le collège électoral des personnes habilitées à présenter des candidats à l'élection présidentielle issu de la loi organique précitée du 5 février 2001). Puisque le chef du Gouvernement dispose des pouvoirs effectifs dans la Constitution de la V^e République, pareille révision présenterait l'intérêt majeur d'édicter un statut de la fonction de Premier ministre à l'aune de ses prérogatives. Le régime de la V^e République ayant dégagé l'axe prégnant Gouvernement - majorité parlementaire, le Premier ministre recevrait une légitimité populaire directe et plus une simple légitimité politique indirecte. Le risque de voir apparaître un Premier ministre, authentique monarque omnipotent et irresponsable, donc inamovible, disparaîtrait en raison

de la responsabilité politique gouvernementale devant l'Assemblée nationale (même si le dispositif connaît un blocage certain depuis 1962). Quant au risque d'instabilité gouvernementale et parlementaire (manifeste en Israël depuis 1948 dans la mesure où aucun Gouvernement n'a été en mesure de détenir à lui seul la majorité absolue des membres composant la «*Knesset*»), il paraît limité tant le mode de scrutin et la «*quadrille bipolaire*» ont structuré et stabilisé la vie politique française. Enfin, la perspective de renouer avec des personnalités présidentielles de second ordre comme sous la III^e République (Georges Clemenceau, à la veille d'une élection présidentielle, n'hésitait pas à déclarer qu'il entendait voter pour le plus «*bête*»!) ne semble pas fondée tant le chef de l'Etat de la V^e République, même élu au suffrage indirect, dispose d'un statut et de pouvoirs sans commune mesure avec ceux de 1875. Des mesures d'ajustement plus pointues pourraient aussi être dégagées telle la révision des pouvoirs du Président de la République (suppression de la présidence du conseil des ministres, de la fixation de l'ordre du jour dudit conseil et de la session parlementaire extraordinaire), enfin la fin des privilèges de juridiction et de procédure pour les responsables politiques et particulièrement pour le chef de l'Etat (projet remis par la commission «Avril» en décembre 2002 au Président Chirac).

Relativement à la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif, des thématiques récurrentes mais non satisfaites à ce jour devraient conduire à améliorer le régime actuel telle la revalorisation des prérogatives du Parlement, la réorganisation du Sénat (réduction de la durée du mandat sénatoriale, réforme de la représentativité de l'institution sénatoriale, modification du mode d'élection), le rétablissement du parlementarisme dualiste et au final la réinvention de la démocratie parlementaire.

2) Le renforcement de la participation citoyenne.

En s'inspirant des exemples suisse et italien connaissant une authentique tradition référendaire, dans ses propositions de révisions constitutionnelles présentées en 1993, le Comité «Vedel» envisageait, outre une extension du champ référendaire en matière de libertés publiques, un référendum d'initiative populaire à l'échelon national. La demande devait émaner d'un dixième des électeurs inscrits et d'un cinquième des élus. La demande était ensuite transmise au Conseil constitutionnel, qui après déclaration de sa conformité à la Constitution, organisait la collecte des pétitions et les transmettait au Parlement. Si, dans un délai de quatre mois, le Parlement ne se saisissait pas de la question posée, le Haut Juge décidait alors l'organisation d'un référendum. Cette solution n'a pas été reprise, la perspective de confier au peuple un tel pouvoir ne s'inscrivant pas réellement dans la tradition juridique française et ne correspondant pas à une priorité politique contemporaine. Tout au plus des lois du 6 février 1992 et du 4 février 1995 ont introduit des consultations communales à l'initiative des maires et à l'initiative d'un cinquième des habitants de la commune. La révision de la Constitution engagée par le Gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a prévu de conférer à ces consultations un caractère obligatoire et contraignant.

Dans la même logique de participation citoyenne rénovée à une époque marquée par une désaffection de la sphère politique par l'opinion publique (taux d'absentéisme électoral exceptionnellement élevé), des questions préjudicielles d'inconstitutionnalité (projet de révision de la Constitution repoussé en 1990 par le Sénat et rendu particulièrement nécessaire aujourd'hui en présence de loi telle celle du 15 novembre 2001 *relative à la sécurité quotidienne* largement inconstitutionnelle mais non déférée au Conseil constitutionnel par les autorités politiques compétentes) voire d'inconventionnalité (diffusion continue du contrôle de conventionnalité en Droit français assuré par le juge ordinaire) sembleraient susceptibles de renforcer l'Etat de droit.

Sujet corrigé le 15 juillet 2002
© Copyright ISP