POINTS

La Constitution

introduite et commentée par

Guy Carcassonne

et Marc Guillaume

NOUVELLE ÉDITION, 2025



INDISPENSABLE

Pour tout comprendre sur la Ve République

ESSAIS

La Constitution

La Constitution

Introduite et commentée par
Guy Carcassonne et Marc Guillaume

DIX-SEPTIÈME ÉDITION, 2025

Éditions du Seuil

ISBN 979-10-414-2515-0
(ISBN 978-2-02-026185-2, 1re publication)

© Éditions du Seuil, 1996, 1997, 1999, 2000,
2002, 2004, 2005, 2007, 2009, 2011,
2013, 2014, 2016, 2017, 2019, 2022 et mars 2025

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

À Tony et Françoise

Avant-propos

Une Constitution immuable et flexible

Après vingt-cinq révisions de la Constitution, les institutions de la V^e^ République sont immuables et les contrôles juridictionnels se sont développés. La Constitution permet de s'adapter aux situations politiques pour prendre sa part du bien du pays.

Après vingt-cinq révisions de la Constitution, les institutions de la V^e^ République sont immuables…

La Constitution a fêté son 66^e^ anniversaire le 4 octobre 2024. Elle est résiliente.

Depuis 1958, notre texte fondateur a certes été modifié à vingt-cinq reprises. De fait, il ne ressemble plus guère à celui préparé sous l'égide de Michel Debré. Seuls 30 articles des 92 initiaux sont inchangés. 47 ont été modifiés, 15 ont été abrogés, 3 ont été ressuscités, 29 ont été ajoutés. La Constitution compte aujourd'hui 108 articles et une charte s'y adosse. Pour autant, les révisions relatives aux institutions politiques sont peu nombreuses. Elles sont principalement au nombre de quatre : l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962, le champ du référendum et le régime des sessions parlementaires en 1995, le quinquennat en 2000 et la modernisation des institutions en 2008.

Seule la modification des règles de la désignation du chef de l'État a profondément modifié la nature du texte constitutionnel. Rien de comparable entre les élections par un collège de notables et par le peuple : chacun en convient, qu'on s'en réjouisse ou qu'on pense, avec Pierre Avril, que Pierre

Mendès France n'avait finalement pas tort de s'opposer à l'élection présidentielle au suffrage universel. La V^e^ République est bien, une seconde fois, née en 1962.

Après 1962, avec son sens des formules, Guy Carcassonne avançait, écoutant Julio Iglesias, penseur trop rarement cité en droit constitutionnel : la V^e^ République n'a pas changé. Le passage au quinquennat n'a notamment rien changé de substantiel dans les pouvoirs du chef de l'État, qui demeurent analogues avant et après 2000. Les calendriers des élections présidentielle et législatives restent à la main du président de la République, comme l'a montré la dissolution de juin 2024. Le passage au quinquennat n'assure pas la concordance des majorités présidentielle et parlementaire, ni, par lui-même, la permanence des institutions.

La révision de 2008 n'a pas davantage constitué un point d'inflexion majeur dans les rapports entre l'exécutif et le législatif. Plusieurs des modifications qu'elle a apportées sont ponctuelles (constitutionnalisation des commissions d'enquête, augmentation du nombre de commissions permanentes, contrôle des opérations militaires à l'étranger…). Celle de l'article 42 de la Constitution, pour faire du texte de la commission celui sur lequel s'engage le débat en séance publique, a certes modifié les habitudes sans pour autant renouveler les équilibres, du fait de la capacité du gouvernement à revenir à ses vues dans le débat parlementaire sur les points majeurs. En outre, elle ne s'applique ni aux lois de finances ni aux lois de financement de la sécurité sociale, sur lesquelles l'article 49, alinéa 3, peut toujours être engagé, en plus d'un autre texte par session. De même, le gouvernement a toujours la capacité d'inscrire à l'ordre du jour les textes importants pour lui. Bien plus, à la suite de cette révision de 2008, le Conseil constitutionnel a même conforté le droit de tirage du gouvernement pour des jours de séance supplémentaires, y compris durant les semaines où l'Assemblée a décidé de s'ajourner (2014-705 DC du 11 décembre 2014). Le Conseil a aussi vidé de son contenu la révision de l'article 45 sur le lien « même indirect » de l'amendement avec le texte déposé ou transmis.

Les conventions de la Constitution, ces décisions prises par les acteurs politiques dans les interstices du texte suprême,

sont logiquement allées, elles aussi, dans le sens de l'ordre constitutionnel : responsabilité du Premier ministre hors cohabitation devant le président de la République, suspension du délai de promulgation des lois par ce dernier en cas d'indication de saisine du Conseil constitutionnel, pouvoir d'appréciation du chef de l'État quant à la demande de convocation d'une session extraordinaire en vertu de l'article 49 de la Constitution…

En réalité, à partir de 1962, aucune des évolutions institutionnelles n'est venue contredire le schéma initial, auquel au contraire elles sont restées fidèles. Les principaux outils du parlementarisme rationalisé demeurent pour permettre au gouvernement d'agir. Rien n'a démenti Guy Carcassonne depuis 2013 : la V^e^ République est « immuable ». L'Ecclésiaste avait raison : « Ce qui fut sera, ce qui s'est fait se refera. Et il n'y a rien de nouveau sous le soleil. »

Après vingt-cinq révisions de la Constitution, les institutions de la V^e^ République sont immuables et les contrôles juridictionnels se sont développés…

Sept révisions de la Constitution de 1958 ont concerné les juridictions et l'autorité judiciaire : saisine du Conseil constitutionnel en 1974, première réforme du Conseil supérieur de la magistrature et création de la Cour de justice de la République en 1993, réforme des immunités en 1995, Cour pénale internationale en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, statut juridictionnel du chef de l'État en 2007, deuxième réforme du CSM et création de la saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel en 2008. Par ailleurs, outre l'égalité entre les hommes et les femmes également en 2008, quatre autres révisions ont concerné les droits et libertés fondamentaux : l'égalité entre les sexes une première fois en 1999, la Charte de l'environnement en 2005, l'abolition totale de la peine de mort en 2007, l'IVG en 2024.

Dans le même temps, à ces révisions des textes se sont ajoutées deux décisions du Conseil constitutionnel aux profonds effets sur l'État de droit. D'une part, par sa décision *Liberté d'association* du 16 juillet 1971 (71-44 DC), le Conseil

a décidé de contrôler la conformité des lois au regard du préambule de la Constitution. D'autre part, par sa décision *IVG* du 15 janvier 1975 (74-54 DC), il a refusé de contrôler la conformité des lois aux traités et conventions internationales. Le Conseil d'État et la Cour de cassation assurent, depuis 1975 et 1989 respectivement, ce contrôle de conventionnalité des lois.

La combinaison de ces différentes révisions et décisions des trois plus hautes juridictions françaises a constitué la principale évolution de la Constitution de 1958/1962. Le général de Gaulle ne l'aurait pas même envisagée, lui qui disait à son ministre de la Justice Jean Foyer : « Souvenez-vous de ceci : il y a d'abord la France, ensuite l'État, enfin, autant que les intérêts majeurs des deux sont sauvegardés, le Droit. »

Ces évolutions se sont combinées les unes les autres. D'une part, le Conseil constitutionnel a élargi les normes de référence de son contrôle, elles-mêmes densifiées par les révisions. D'autre part, il a vu sa saisine élargie en 1974 à soixante députés ou soixante sénateurs, puis en 2008 à tous les justiciables par la question prioritaire de constitutionnalité. Il exerce désormais son contrôle de manière fréquente et assure la justiciabilité de toutes les dispositions constitutionnelles. De leur côté, le Conseil d'État et la Cour de cassation ont eux-mêmes franchi le pas, pour écarter une disposition législative contraire à une norme internationale. Ils sont en outre un maillon essentiel dans le contrôle constitutionnel *a posteriori*, puisqu'ils transmettent ou non les QPC au Conseil constitutionnel.

Ces évolutions des contrôles juridictionnels recueillent des appréciations positives, sur les progrès de l'État de droit, ou parfois critiques, quant au gouvernement des juges. Jean-Denis Combrexelle analyse cette évolution dans *Les Normes à l'assaut de la démocratie* (2024) pour appeler au dialogue des juges face à la « tentation de la concurrence, avec les risques de dérive juridictionnelle ». Face à ces risques, le Conseil d'État a, dans le dossier sensible de la conservation des données, marqué à l'égard de la Cour de justice de l'Union européenne la primauté de la Constitution, tout en écartant un contrôle *ultra vires* (21 avril 2021, n° 393099). La

tectonique des plaques juridictionnelles continue à s'ajuster. Ici aussi, la poutre travaille.

Après vingt-cinq révisions de la Constitution, les institutions de la V^e^ République sont immuables et les contrôles juridictionnels se sont développés. La Constitution permet de s'adapter aux situations politiques…

Si la Constitution de la V^e^ République est immuable, c'est parce qu'elle est flexible. Elle ne devait successivement pas survivre à son fondateur, pas permettre l'alternance, pas souffrir la cohabitation, pas fonctionner en majorité relative au Parlement. Toutes ces prédictions se sont révélées fausses en 1969, 1981, 1986, 1988 ou 2022. À chaque fois, la Constitution a montré qu'elle savait s'adapter et chacun a su forcer sa nature, tel François Mitterrand indiquant : « Les institutions n'étaient pas faites à mon intention. Mais elles sont bien faites pour moi. » Bien rédigée par des pragmatiques et non des théoriciens, elle offre toujours les voies du fonctionnement des institutions.

Il est désormais banal de souligner que la Constitution peut, selon que la majorité parlementaire soutient ou s'oppose au chef de l'État, faire l'objet de deux lectures. Elle contient deux systèmes en un. En cas de cohabitation, le Premier ministre exerce pleinement les attributions que l'article 21 lui donne en soutien de l'article 20. Le président de la République voit son rôle réduit, alors que hors cohabitation la légitimité qu'il tire de l'élection présidentielle et le soutien de la majorité à l'Assemblée nationale lui assurent une grande capacité d'action. Les trois cohabitations ont infirmé l'idée que le pouvoir ne pourrait alors s'exercer. Jacques Chirac, Édouard Balladur et Lionel Jospin ont au contraire, pendant ces périodes, cherché à mener les réformes qu'ils avaient annoncées pendant les campagnes législatives. La cohabitation est peut-être une perversion de la conception des institutions du général de Gaulle, mais elle est inhérente à la Constitution de la V^e^ République.

Par ailleurs, ces périodes n'ont pas altéré, ultérieurement, la prééminence du président soutenu par une majorité de l'Assemblée nationale. Les Français demeurent attachés à une tradition bonapartiste de personnalisation et de verticalité du pouvoir. Vouloir supprimer l'élection du président de la République au suffrage universel ne recueille pas leur assentiment.

De 2022 à 2024, la Constitution a permis l'action du gouvernement alors même que celui-ci ne disposait pas du soutien d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Michel Rocard avait déjà vécu cette situation à compter de 1988. Il l'avait gérée auprès des non-inscrits et des députés de l'outremer, mais aussi des députés d'opposition, parfois opportunément absents pour certains votes, comme lors de la création de la CSG. À compter de 2022, Élisabeth Borne s'est appuyée sur les deux cent cinquante députés des groupes Renaissance, Démocrate et Horizons. En utilisant les outils à sa disposition dans la Constitution et notamment l'article « 49.3 », elle a fait voter lois de finances, lois de financement de la sécurité sociale, réforme des retraites et loi sur l'immigration. Aucune motion de censure n'a été adoptée.

Pendant trois mois, soit le gouvernement le plus bref de la V^e^ République, Michel Barnier s'est appuyé, fin 2024, sur un bloc commun plus réduit, approchant les deux cents députés. Il a fait usage de dispositions jusqu'alors inusitées de la Constitution ou des lois organiques, notamment l'article 47-1 sur le couperet pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale ou le renvoi du projet de loi de finances au Sénat après le rejet de la partie recettes. Le Premier ministre s'est aussi appuyé sur la majorité sénatoriale. Ce soutien, ajouté à celui du bloc commun de l'Assemblée, lui a assuré la majorité en commission mixte paritaire. Son gouvernement a vu sa responsabilité mise en cause à l'occasion de l'utilisation de l'article 49, alinéa 3, sur la LFSS pour 2025. Ces dispositions ont une logique inchangée depuis 1958. Le gouvernement n'a jamais à prouver qu'il dispose d'une majorité à l'Assemblée. C'est aux oppositions de démontrer qu'elles regroupent, lors du vote d'une motion de censure, une majorité absolue pour renverser le gouvernement. Michel Barnier a fait face à cette logique et a été renversé. François Bayrou a appelé à un

accord de non-censure pour permettre à son gouvernement de développer son action.

Après vingt-cinq révisions de la Constitution, les institutions de la V^e^ République sont immuables et les contrôles juridictionnels se sont développés. La Constitution permet de s'adapter aux situations politiques pour prendre sa part du bien du pays.

Guy Carcassonne concluait l'introduction qui suit par cet aphorisme éclatant : « Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur. » La Constitution de la III^e^ République n'avait pas permis à la France de faire face au nazisme. Celle de la IV^e^ n'avait pas permis d'assurer la décolonisation. Dans ces deux régimes, l'exécutif était trop faible dans un déséquilibre face à l'Assemblée. Depuis 1958, outre cette décolonisation, la V^e^ a permis tout à la fois de faire vivre la démocratie et de faire face aux crises et aux attentats. Du putsch des généraux à Mai-68, de la crise des missiles de Cuba à celle des *subprimes*, des attentats terroristes et islamistes à la terrible nuit du 13 novembre 2015, de la Nouvelle-Calédonie à la pandémie de Covid-19, la Constitution de la V^e^ République a fourni à notre pays et à ses dirigeants le cadre institutionnel qui leur manquait tout en gardant l'unité du pays. À l'aune de tous ces épisodes, la V^e^ République a répondu à sa fonction. Elle a su résister aux événements.

Si une bonne Constitution ne peut à elle seule suffire au bonheur d'un peuple, c'est que celui-ci implique bien d'autres choses, y compris la capacité des hommes et des femmes à se comprendre et à s'organiser. C'est la nature même de l'action dans la cité qui impose l'écoute et la compréhension mutuelles pour dégager des compromis et des majorités. Il en va ainsi pour les institutions nationales comme pour les autres. Sans ces qualités, aucun régime ne peut permettre d'emmener un peuple, pas plus la V^e^ République qu'un régime présidentiel ou primo-ministériel. Ce n'est pas la Constitution qui produit l'instabilité politique : elle permet même dans certaines limites de s'y adapter. Aucune démocratie occidentale

ne croit, comme c'est parfois le cas en France, qu'une crise politique est d'abord une crise institutionnelle.

Les Français ont systématiquement choisi depuis quarante-cinq ans de contredire l'élection précédente. Emmanuel Macron a été réélu mais immédiatement privé d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale. Si la régulation démocratique est devenue erratique, il ne peut en aucune manière en être imputé la responsabilité à la Constitution. Les gouvernants n'ont, à chaque fois, pas su convaincre pleinement les Français des bienfaits de leur action. Cette situation a sa source chez les uns, insuffisamment convaincants, et chez les autres, volontiers changeants et insatisfaits, mais aussi attachés à la promesse faite au peuple en 1958 et renouvelée en 1962, face à un exécutif jusqu'alors trop faible, d'institutions efficaces pour régler les questions que doit affronter le pays. L'archipélisation politique est aussi le reflet de celle de la société. Mais la Constitution n'y a pas sa part. Au contraire, la V^e^ République évite que ce soient les institutions qui génèrent les crises. Elle rend leur apparition plus difficile.

Ainsi, à l'expérience, la Constitution de la V^e^ République fait-elle preuve d'une flexibilité qui ne lui était initialement pas prêtée en 1958. Georges Pompidou a résumé, en 1974 dans *Le Nœud gordien*, ses caractéristiques : « Notre système, précisément parce qu'il est bâtard, est peut-être plus souple qu'un système logique : les "corniauds" sont souvent plus intelligents que les chiens de pure race ! Ce qui me frappe dans la Constitution de la V^e^ République, c'est précisément l'existence de soupapes de sûreté permettant de lâcher de la vapeur quand la pression se fait trop forte. » Immuable et flexible, la Constitution de 1958, qui ne peut suffire à faire le bonheur des Français et a besoin des hommes et des femmes qui la servent, n'a pas fini de démontrer toutes ses potentialités.

Marc Guillaume
le 2 janvier 2025

Introduction

La Ve République a fait de la France une démocratie moderne, mais elle peut toujours gagner en démocratie et en modernité.

La Ve République…

Elle est née d'un concours de circonstances. Parce que la IVe République n'avait pas su gagner tous les défis considérables auxquels elle avait été confrontée (reconstruction, décolonisation, modernisation économique…), parce que la Constitution du 27 octobre 1946 avait reproduit les défauts et l'instabilité qui avaient déjà affaibli la IIIe (1875-1940), parce que les Français n'avaient nulle bonne raison d'être attachés à un système politique sans relief ni prestige, et parce que, enfin, la guerre d'Algérie avait fini par éroder jusqu'aux fondements mêmes du régime républicain : il a suffi d'un coup de main de quelques militants déterminés, appuyés par quelques officiers naïfs et enflammés, pour que, au lendemain du 13 mai 1958, Charles de Gaulle se dise prêt à exercer le pouvoir et qu'aussitôt on le lui cède.

Recours des officiers insurgés contre la République, il eut l'habileté de se faire recours de la République contre les officiers insurgés.

Et c'est entouré de gratitudes contraires, après avoir donné à chacun les gages sibyllins dont tous étaient disposés à se satisfaire, que le fondateur de la France libre a été investi comme président du Conseil par l'Assemblée nationale, le 1er juin, laquelle dans la foulée a adopté, le 2, la loi constitutionnelle promulguée le 3 juin 1958. Ayant remis toutes les clés du

pouvoir à des mains plus expertes, les députés partirent en vacances. Les trois quarts n'en revinrent jamais.

La révision de la Constitution du 27 octobre 1946 était organisée par son article 90. Il prévoyait une procédure longue, mais il se trouvait qu'il y en avait une en cours. On s'est saisi de l'occasion, on en a changé l'objet et l'on a modifié l'article 90, pour prévoir, par dérogation, que la Constitution serait révisée par le gouvernement du général de Gaulle. Le projet devrait respecter cinq bases (le suffrage universel est la source du pouvoir ; les pouvoirs sont séparés ; le gouvernement est responsable devant le Parlement ; l'autorité judiciaire est indépendante, les libertés de 1789 et 1946 sont réaffirmées ; les peuples d'outre-mer ne sont pas oubliés), être examiné par un Comité consultatif, puis par le Conseil d'État, avant d'être adopté en conseil des ministres et enfin soumis à référendum.

Ce fut rondement mené. Sous la férule du général de Gaulle, sous la baguette de Michel Debré, garde des Sceaux, sous l'influence des ministres d'État, chefs de ceux des partis de la IV^{e} qui soutenaient la transition, l'avant-projet fut présenté, au mois d'août, au Comité consultatif constitutionnel, composé de spécialistes et, pour les deux tiers, de parlementaires dont la présence faisait la somme de la participation des assemblées.

Après passage au Conseil d'État, qui rendit son avis le 28 août, et adoption en conseil des ministres le 3 septembre, le projet fut ratifié par les Français, le 28 septembre, à une très large majorité (79,2 % des exprimés, 66,4 % des inscrits en métropole) et promulgué, comme Constitution de la République, le 4 octobre 1958.

Entre le premier appel à de Gaulle et l'entrée en vigueur d'une Constitution totalement nouvelle, cinq mois ne s'étaient pas écoulés.

La V^{e} République a fait de la France…

Notre histoire constitutionnelle avait été des plus accidentées. Elle n'avait réellement commencé qu'en 1789, mais il avait fallu attendre 1946 pour que naquît un régime qui ne fût pas de fait. Jusqu'alors tous étaient issus de révolutions, de coups d'État, voire de coups de main, et si ceux qui en

eurent le temps s'institutionnalisèrent ensuite, aucun d'entre eux n'était le fruit d'une évolution du régime précédent, dans le respect des règles de celui-ci, pas plus que d'une volonté exprimée *a priori* par le suffrage universel.

Ce chaos s'aggravait d'un doute de légitimité. Monarchistes, bonapartistes et républicains prétendaient chacun à un monopole et refusaient toute forme d'adhésion aux régimes qui n'étaient pas de leur choix. Ce n'est que près d'un siècle plus tard que la République a fini par s'imposer, toujours vivement contestée, mais de plus en plus sur des marges trop étroites pour empêcher la formation d'un consensus.

Une fois ainsi trouvé le régime légitime, restait à inventer le régime efficace. Roi, empereur ou président, Parlement comptant une assemblée ou deux, et même trois ou quatre, domination absolue de l'exécutif ou au contraire souveraineté du législatif… la France avait expérimenté à peu près toutes les créations du droit public et en avait même inventé quelques-unes à son usage exclusif.

La République définitive, conçue dans la défiance à l'égard de l'exécutif, accouchée dans la réaction au Second Empire, s'était structurée sur un syllogisme simple, pathologique et finalement mortel : le peuple est souverain, le Parlement représente le peuple, le Parlement est souverain.

Et il en est allé du Parlement comme de tout autre souverain incarné. Il s'est montré tour à tour fort et faible, distant, capricieux, plus souvent bavard que déterminé, sporadiquement apte à de grandes choses et quotidiennement plus porté aux petites, jaloux de tout gouvernement tant soit peu prestigieux et ne trouvant réconfort et plaisir que dans le repli sur soi. Non qu'eussent manqué les hautes ou fortes personnalités, mais aucune ne fut assez haute ou assez forte pour s'imposer durablement à un système qui admirait le savoir-faire et l'habileté plus que la vision et la volonté et n'avait d'indulgence pour l'ambition qu'à condition qu'elle fût individuelle.

Le peuple était tenu à distance. Certes, des élections le consultaient régulièrement, mais avec des modes de scrutin tels qu'ils atomisaient les suffrages, écrêtaient les victoires, édulcoraient les défaites, de sorte que, une fois accomplie cette formalité peu décisive, il revenait bien vite aux groupes parlementaires, incapables de se plier aux solidarités d'une

coalition, de former des gouvernements, toujours sous caution, éphémères et beaucoup trop fragiles pour prendre les décisions énergiques que commandait la situation.

Dès la III^e^ République des voix s'étaient élevées (Caillaux, Tardieu, Blum, Auriol…), peu suspectes de visées antidémocratiques, pour appeler à un renforcement du pouvoir exécutif, qui ne pourrait se faire, au minimum, qu'en disciplinant le législatif.

Les constituants de 1946 manifestèrent même quelques velléités en ce sens, que très vite emporta la réalité d'un retour aux mauvaises habitudes. De nouveau des voix se firent entendre. La doctrine, représentée par les jeunes auteurs qu'étaient Georges Vedel ou Maurice Duverger, joignit les siennes à celles des politiques. Mendès France tenta l'impossible – réconcilier le système avec la volonté – tandis que Félix Gaillard, fort de l'expérience du précédent et de son échec, comprit qu'il fallait commencer par mettre de l'ordre dans des procédures désordonnées, introduire de la rationalité dans des règles anarchiques. Il entreprit donc, avec intelligence et imagination novatrice, la réforme que devait traduire le projet de révision constitutionnelle de janvier 1958.

La vision était juste mais la réaction tardive. Le parlementarisme allait effectivement se réformer, mais ce ne serait plus l'œuvre de la IV^e^ République.

La V^e^ République a fait de la France une démocratie moderne…

De Gaulle avait une pensée constitutionnelle. Nourrie de lectures abondantes, y compris, semble-t-il, celle du vénérable Eugène Pierre, elle s'était exprimée une première fois à Bayeux, le 16 juin 1946, mais elle s'était encore enrichie par la suite. Elle reposait sur une figure centrale, celle du chef de l'État accepté par le peuple. Le chef, parce qu'en lui devait s'incarner la Nation, son unité et sa grandeur. L'État, parce qu'il fallait bien que ce chef le fût de quelque chose et que la volonté eût un instrument. Accepté par le peuple car, de quelque nostalgie qu'on pût le soupçonner, de Gaulle vivait avec son temps et savait, sans qu'il y eût lieu à démêler la part

de la conviction de celle du calcul, que l'adhésion populaire fait seule, et vraiment, la force et l'efficacité des institutions.

Cela ne l'a pas prémuni contre quelques erreurs, au moins de pronostic. Il voulait un président quasi unanimiste, il s'est révélé l'élu d'une France coupée en deux. Il voulait libérer le pays de l'emprise des partis, jamais ils n'ont tenu un rôle aussi prégnant qu'aujourd'hui…

Mais il reste que les grands linéaments de 1958, complétés par l'apparition inattendue, dès 1962, du fait majoritaire, ont fait entrer la France dans le club, limité mais ouvert, des démocraties modernes.

Pour mériter le substantif « démocratie », il faut, mais il suffit, que soient garantis la liberté et les droits de l'homme, dans le cadre général d'un système au sein duquel le pouvoir est attribué, à intervalles réguliers, à l'occasion d'élections libres et disputées.

Pour mériter l'adjectif « moderne », la démocratie doit, selon moi, réunir trois conditions, simultanément :

A) que les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants ;

B) que les gouvernants aient effectivement les moyens de gouverner ;

C) que les gouvernants soient effectivement responsables devant les gouvernés.

L'essentiel est dans l'adverbe : effectivement.

A. Pour que les gouvernés choisissent effectivement les gouvernants, il faut que leur décision électorale se traduise directement en termes d'attribution du pouvoir. Pour garantir ce résultat, arithmétiquement et politiquement, il faut que soit offerte une alternative entre deux partis, ou deux coalitions, de sorte que le chef du parti ou de la coalition qui l'emporte devienne aussitôt chef de l'exécutif. Et pour que soit offerte cette alternative épurée, il faut qu'elle soit favorisée par la combinaison entre le système institutionnel et le mode de scrutin, combinaison qui, elle-même, contraint le spectre des partis à s'adapter.

En Grande-Bretagne, c'est la tradition d'abord, épaulée ensuite par le scrutin majoritaire uninominal à un tour, qui a créé et globalement maintenu le bipartisme. En Allemagne, les

conditions qui ont entouré la naissance de la démocratie – à une période, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, où Hitler et Staline avaient donné aux électeurs d'excellentes raisons de fuir les extrémités – ont favorisé l'émergence de deux grandes formations modérées, le SPD et la CDU-CSU. Le mode de scrutin leur a ensuite offert les moyens de se pérenniser, tout en permettant l'émergence d'autres partis, dont la survie n'est durable qu'à condition qu'ils se coalisent avec l'un des deux grands. L'Espagne a emprunté une voie tout à fait comparable.

En France, la chose s'est (un peu) compliquée de ce que le suffrage national s'exprime en deux occasions – présidentielle et législatives – et non une seule. Mais l'effet cumulé du mode de scrutin – qui oblige à la coalition – et du second tour de l'élection présidentielle – qui oblige à faire un choix et à s'y tenir – a produit les mêmes résultats.

De ce fait, dans ces quatre pays (illustrations privilégiées ici, mais nullement exhaustives, auxquelles pourraient aussi s'ajouter le Portugal ou l'Australie, par exemple), ce sont les électeurs qui choisissent effectivement ceux qui vont gouverner. S'ils semblent le faire *directement en droit*, en France, pour le président de la République, ils le font *directement en fait*, en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Espagne, pour le chef du gouvernement puisque les votants savent à l'avance qui occupera la fonction, selon que gagne un camp ou l'autre. Et le citoyen, au moment où il vote, le fait évidemment moins en fonction des talents et mérites respectifs des candidats à la députation dans la circonscription qu'en fonction de son souhait de voir le pays dirigé par Frank-Walter Steinmeier ou Angela Merkel (2009), Gordon Brown ou David Cameron (2010), Alfredo Pérez Rubalcaba ou Mariano Rajoy (2011). D'autres démocraties, au contraire, n'offrent pas les mêmes certitudes. Aux élections néerlandaises du 3 mai 1994, c'était le chef du parti que les électeurs venaient de faire régresser le plus qui avait néanmoins conquis la tête de l'exécutif. En Israël, même lorsque plus de 90 % des suffrages se portaient sur les deux grandes formations, aucune n'atteignant la majorité absolue à la Knesset, les petits partis, les moins représentatifs, étaient finalement ceux qui détenaient le privilège exorbitant de choisir, après les élections, qui gouvernerait.

Rien de tel dans les démocraties modernes. Les coalitions, si coalitions il doit y avoir, sont formées avant le scrutin, devant les électeurs, qui les jugent et qui tranchent.

B. Cela assuré, il faut ensuite que ceux choisis pour gouverner aient effectivement les moyens de le faire. Ils peuvent les obtenir naturellement ou artificiellement.

Naturellement, la majorité qui s'est dégagée de la victoire aux élections a toutes les raisons de demeurer stable et soudée. Ses membres savent que les électeurs, à travers eux, ont avant tout désigné un dirigeant, et que le rôle des députés du camp vainqueur devient alors de le soutenir et non de l'entraver. Ainsi, ils lui apportent en premier lieu la garantie de la durée. Dans la plupart des cas, la décision prise par le suffrage universel n'est révocable que par le suffrage universel, à l'occasion des élections suivantes – sauf choix de succession organisée, comme celle de Tony Blair au profit de Gordon Brown en juin 2007 – et la chute du gouvernement a pratiquement disparu de la norme des démocraties modernes. Les députés lui apportent en second lieu le concours de leurs voix, dans un soutien très discipliné (le *député godillot* est très loin d'être une originalité française).

En conséquence, celui qui détient le pouvoir exécutif dispose, en plus, du pouvoir législatif et, contrairement à une idée reçue, le Premier ministre britannique, le chancelier allemand ou le président du gouvernement espagnol sont au moins aussi puissants, chacun dans son pays, que le président de la République en France.

Si la nature, des choses et des êtres, ne suffit pas à assurer ces résultats, l'artifice y pourvoit. Le droit constitutionnel d'après-guerre a en effet inventé, d'abord en Allemagne, les mécanismes du *parlementarisme rationalisé*. La finalité de celui-ci est précisément de faire en sorte, en disciplinant les procédures, que le gouvernement en place dispose des moyens nécessaires à son action, aussi longtemps qu'il n'existe pas une majorité alternative susceptible de donner naissance, et durée, à un autre gouvernement.

En Allemagne comme en Espagne, l'exécutif ne peut être renversé que si, avant le vote, les députés ont indiqué le nom de celui qui deviendra automatiquement chef du gouvernement

en cas d'adoption de la motion de censure (système dit de la *motion de censure constructive*). Ainsi sont interdites les majorités hétéroclites et momentanées. Mais si surgit une nouvelle majorité, présentant les garanties nécessaires de solidarité et de stabilité, comme cela s'est produit à Bonn en 1982, alors c'est naturellement elle qui prend aussitôt le pouvoir.

Le gouvernement est libéré de l'obligation de prouver l'existence de son soutien. Le fardeau de la preuve est renversé, et c'est à l'opposition qu'il revient de démontrer sans équivoque qu'elle est devenue majoritaire et apte à conduire les affaires de la Nation. L'exécutif peut même s'accommoder de n'avoir qu'une majorité relative (lorsqu'il est soutenu par moins de la majorité absolue des députés, mais plus qu'aucune autre coalition), dès lors que même relative elle reste majoritaire.

À cette règle de base, dont on verra qu'elle existe en France selon des modalités différentes inspirées de la même logique, s'ajoutent des raffinements techniques de toutes sortes, destinés à faciliter l'action de l'exécutif.

Au contraire, dans d'autres démocraties les titulaires du pouvoir n'ont pas forcément l'autorité nécessaire pour l'exercer. Le président des États-Unis doit batailler sans cesse, souvent en vain, pour faire ce pour quoi il a été élu. La majorité du Congrès peut lui être hostile ou, quand elle ne l'est pas, demeurer divisée. Le système repose sur l'idée, séduisante *a priori*, d'une collaboration nécessaire entre exécutif et législatif. Mais la réalité est qu'ils ne s'accordent que rarement, sauf pour renoncer à agir. Par des voies différentes, c'est un résultat similaire qui se rencontre dans des systèmes parlementaires non majoritaires, comme le fut celui de la France jusqu'en 1958.

C. De même que, selon Portalis, « la justice est la première dette de la souveraineté », la responsabilité est la première dette du pouvoir. Cette responsabilité doit être assumée dans l'intervalle des élections, mais c'est à l'occasion de celles-ci qu'elle doit pouvoir être sanctionnée.

Pour que la responsabilité s'exerce dans l'intervalle des élections, il faut qu'existent des contrôles, juridiques, politiques, médiatiques, sur l'action des gouvernants. Transparence du pouvoir et liberté de la presse en sont les conditions premières. Mais il faut aussi que le Parlement, singulièrement

sa minorité, ait les moyens d'enquêter, de questionner, de critiquer. Cela peut produire des effets immédiats (en 1994, le Premier ministre du Danemark, Poul Schlüter, convaincu de n'avoir pas dit l'exacte vérité à une commission parlementaire, avait été aussitôt contraint de démissionner). Mais, au minimum, cela prépare la confrontation électorale.

Pour que celle-ci soit vraiment décisive, pour que les électeurs puissent effectivement défaire qui leur a déplu, il faut à la fois que les responsabilités soient claires et qu'une solution alternative existe.

Lorsque le pouvoir a été exercé par des coalitions mouvantes, dans lesquelles le poids et l'influence respectifs des uns et des autres sont malaisés à apprécier, la responsabilité se dilue. Dans un registre différent, aux États-Unis, à qui tenir rigueur d'une insatisfaction ? Au président qui n'a pas honoré ses promesses ou au Congrès qui l'en a empêché ?

Et quand bien même les responsabilités seraient identifiées, encore faut-il qu'il existe un recours. Si le pouvoir a été exercé par un vaste magma politique, auquel ne sont étrangers que des partis extrémistes, les électeurs n'ont pas de véritable choix, et les sortants se trouvent reconduits, dans des proportions qui varient faiblement, par résignation bien plus que par désir.

Dans les systèmes modernes, au contraire, le parti ou la coalition minoritaire aux élections précédentes est toujours là, disposé à assurer la relève aux suivantes, si tel est le choix des électeurs. L'opposition peut se révéler inapte à offrir cette solution alternative, mais, le système lui en donnant la possibilité, elle est seule responsable de son éventuelle incapacité. Les gauches, en France entre 1958 et 1981 et de 2002 à 2012, en Grande-Bretagne de 1979 à 1997, en Allemagne de 1982 à 1998, et la droite, en Espagne de 1982 à 1996 puis de nouveau de 2004 à 2011, n'ont jamais été flouées d'une victoire. Elles ont simplement été incapables de la mériter aux yeux de leurs concitoyens. Et ce sont toujours eux, en dernière analyse, qui décident souverainement.

Et lorsqu'ils ne le font pas eux-mêmes, d'autres le font pour eux et sous leur contrôle. Il est vrai que, contrairement au président français irrévocable, le Premier ministre britannique peut être limogé en cours de mandat, par son parti, comme Margaret Thatcher l'avait subi en novembre 1990. Mais si les conservateurs

avaient fait ce choix, c'était beaucoup moins pour des raisons de désaccords personnels que par une anticipation de la volonté prêtée aux électeurs, anticipation juste, que confirma la victoire inattendue du même parti, avec un autre leader, John Major, aux élections suivantes, d'avril 1992. De la même manière, quand les libéraux allemands, en 1982, avaient opéré un renversement d'alliance, abandonnant leur coalition antérieure avec le SPD pour en conclure une nouvelle avec la CDU et porter Helmut Kohl au pouvoir, c'était parce qu'ils avaient fait le pari que tel était le souhait de leurs concitoyens. Pari gagné aussi par la ratification de ce choix aux élections législatives suivantes.

S'il est vrai, donc, que le chef de l'État dispose en France d'une irrévocabilité de sa *fonction*, que n'ont pas les chefs de l'exécutif dans les autres démocraties modernes, en contrepartie, eux disposent d'une irrévocabilité de leur *pouvoir* que n'a pas le président français. Là, ils peuvent perdre simultanément la fonction et le pouvoir, mais conservent celui-ci aussi longtemps qu'ils ont celle-là. Ici, le président peut garder sa fonction mais perdre son pouvoir, si les électeurs désignent à l'Assemblée nationale une majorité qui lui est hostile. De plus, l'échec de Nicolas Sarkozy en 2012, venant après celui de Valéry Giscard d'Estaing en 1981, traduit une responsabilité présidentielle effective, assez proche de celle des chefs de gouvernement européens.

De quelque manière qu'on l'envisage, donc, ce sont toujours les électeurs qui font la loi, ou au moins font ceux qui feront les lois.

Par-delà les différences réelles, la catégorie a une véritable homogénéité. Il y a moins de distance, en fait, entre deux démocraties modernes, dont une seule est strictement parlementaire (France et Grande-Bretagne par exemple), qu'entre deux démocraties strictement parlementaires, dont une seule est moderne (Pays-Bas et Allemagne par exemple).

Bien des démocraties ne présentent qu'une ou deux des caractéristiques nécessaires, voire aucune. Cela ne signifie ni qu'elles soient moins démocratiques, ni nécessairement qu'elles fonctionnent moins bien. Cela signifie seulement que leur qualité démocratique et leur efficacité tiennent à des causes autres – traditions, tolérance, consensus… – que

leur système institutionnel, et que leur force ou leur fragilité sont celles de ces causes mêmes.

Indubitablement, la France présente simultanément les trois critères de la démocratie moderne. Elle y a accédé dans le cadre des institutions nées en 1958. La France avait trouvé son régime légitime avec la République. Elle a trouvé son régime efficace avec la V^e^ du nom.

La V^e^ République a fait de la France une démocratie moderne, mais elle peut toujours gagner en démocratie…

Tout, pour autant, est loin d'être pour le mieux dans le meilleur des mondes constitutionnels.

Que, partout, le monde contemporain privilégie le pouvoir exécutif est une évidence. Médias et communication mettent en scène des personnalités, plus facilement que des institutions. Les idées, les propos et, plus prosaïquement encore, le caractère d'une personne ressortent plus clairement que les idées, propos et caractères d'un groupe, plus ou moins indistincts. L'exécutif est composé de personnalités, dominé, ou brigué, par l'une d'elles, tandis que le législatif ne peut prétendre à incarner aussi simplement une orientation, une politique, éventuellement une responsabilité.

Parmi d'autres causes, mais au premier rang d'entre elles, celle-ci explique cette domination générale et constante : le pouvoir tend à la personnalisation, l'exécutif est personnalisé, le pouvoir va vers l'exécutif.

Le phénomène est encore accentué par le fait que ce sont des personnalités, au moins autant que des idées et sans doute plus que des partis, qui gagnent les élections, qui capitalisent une légitimité concentrée sur un(e) seul(e), tandis que la légitimité parlementaire va à l'institution elle-même, plus qu'à chacun de ceux qui la composent et qui, de ce fait, ne peuvent, ni individuellement ni en groupe, se poser en rivaux de celui que le peuple a nominativement investi de sa confiance.

La conjugaison de ces deux éléments – la personnalisation de la politique, la personnalisation de la légitimité – a diminué le rôle des parlements, du moins par rapport à l'image,

enjolivée, que l'on garde de leur ancienne toute-puissance. Et il faut n'avoir jamais perçu la complainte du député anglais, allemand ou espagnol pour croire à une dévalorisation qui toucherait le seul Parlement français.

Néanmoins, la V^e^ République aggrava plutôt la tendance. Non à raison de l'élection présidentielle – on a vu que les chefs d'exécutif étrangers n'ont pas toujours un pouvoir moindre – mais parce que le système, conçu pour compenser l'absence du fait majoritaire, était devenu excessif avec la naissance de celui-ci.

Nul, en 1958, n'imaginait que la France disposerait un jour, à l'Assemblée nationale, de majorités stables, disciplinées, à peu près homogènes, raisonnablement solidaires. Pour s'en passer, les rédacteurs de la Constitution avaient multiplié les privilèges donnés au gouvernement pour assurer sa survie et ses moyens d'action.

En 1962, à la surprise générale, le fait majoritaire apparut, constamment confirmé depuis, quitte à ce que ce soit avec des majorités différentes.

Or l'addition du fait majoritaire et des instruments destinés à pallier son absence engendre toutes sortes d'excès. Les moyens de survie deviennent des facilités, les privilèges des abus, les prérogatives des ukases, et le tout porte à certaines formes d'arrogance. Conçus pour être les béquilles d'un gouvernement flageolant, les instruments du parlementarisme rationalisé étaient devenus, entre les mains de gouvernements forts, des armes outrancières.

Une revendication de la majorité, contre le vœu de l'exécutif, cessait vite d'être un désaccord qu'il fallait régler, pour devenir une rébellion qu'il fallait mater. Et s'il s'agissait d'une initiative de l'opposition, alors on ne prenait même pas le temps de s'y arrêter. Fort de ses moyens, le gouvernement avait pris l'habitude de se croire détenteur du monopole de la raison et de l'intérêt général. Et comme il ne trouvait pas en face de lui suffisamment de députés, suffisamment mobilisés, suffisamment longtemps, pour résister à ses décisions, il les imposait quoi qu'il arrivât, même si, ensuite, il devait opérer les piteux replis que l'opinion lui imposait parfois.

Un premier pas avait été accompli, en 1995, en assouplissant le régime des sessions ordinaires, trop rigide, hérité de 1958. Bien d'autres restaient possibles qui, sans mettre les acquis en

cause, rééquilibreraient les institutions. Le rapport du comité présidé par Georges Vedel, présenté le 15 février 1993, recelait certaines de ces améliorations possibles, complétées et enrichies depuis par le rapport du comité présidé par Édouard Balladur (ci-après, le comité Balladur), présenté le 29 octobre 2007, qui a nourri l'importante réforme du 23 juillet 2008.

Mais là où la démocratie, dans notre pays, a le plus de progrès à faire, après comme avant cette révision, c'est dans le fonctionnement des institutions, plus encore que dans leur organisation.

On crie presque au miracle quand des responsables opposés se rencontrent pour parler du pays. On a pu trouver naturel qu'une révision de la Constitution soit décidée entre hiérarques de la seule majorité (1995). On se résigne à ce que le pouvoir de provoquer des commissions d'enquête soit notoirement sous-utilisé, et surtout pas sur les sujets qui fâchent. Et l'on riait franchement, jusqu'à ce que cela devînt réalité en 2007, à l'idée que la présidence de la commission des finances à l'Assemblée nationale revînt toujours, comme c'est le cas outre-Manche pour le *Public Account Committee*, à la minorité.

Des progrès notables ont été enregistrés. Les premiers datent du début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Il souhaitait décrisper les relations entre majorité et opposition. Il avait échoué sur ce plan. En revanche, en ouvrant à la minorité le droit de saisir le Conseil constitutionnel, il avait opéré une réforme fondamentale, pour le plus grand bien de la Constitution et des droits et libertés, mais aussi pour celui de toute opposition, dotée d'un pouvoir nouveau, et même de toute majorité, dissuadée de ses propres excès.

Le début de la décrispation n'est venu que plus tard, à partir de 1988. Dans la nomination, ou le maintien, à des fonctions importantes, l'allégeance politique n'est plus toujours le critère premier. Entre deux personnalités hostiles sur le plan politique, l'estime réciproque n'est plus un secret d'État ni l'amitié éventuelle une maladie honteuse. À l'occasion de la guerre du Golfe, le Premier ministre avait tenu à réunir chaque semaine des représentants de tous les groupes parlementaires et à ne rien leur cacher de ce qui pouvait intéresser la vie et la sécurité de la Nation et de ses soldats. Depuis 1991, un élu de l'opposition siège obligatoirement dans la commission qui contrôle les écoutes téléphoniques, et, depuis 1998, dans celle habilitée

à émettre un avis en matière de secret-défense. Depuis 2003, et grâce à Jean-Louis Debré, le groupe parlementaire qui prend l'initiative de proposer une commission d'enquête a droit à ce que l'un des siens soit désigné comme président ou comme rapporteur. Et l'on pourrait ainsi poursuivre les exemples, mineurs ou importants, mais tous significatifs d'une évolution.

Elle restait cependant trop lente, trop timide, trop peu désirée. La majorité répugne à partager tant soit peu les privilèges de sa puissance, l'opposition répugne à renoncer tant soit peu au confort de son irresponsabilité.

Les conflits ne sont pourtant pas moins vifs à l'étranger, les désaccords moins grands, ni la violence verbale moins agressive. Mais jamais le Premier ministre britannique ou le chancelier allemand ne songerait à présider une solennité nationale ou internationale sans être flanqué du principal responsable de l'opposition. Jamais ils ne songeraient à effectuer des nominations, au sein d'une institution, sans veiller à ce que la minorité y trouve sa place.

Et il ne s'agit pas là simplement d'habitudes saines, ni même d'un *fair-play* esthétique. Il s'agit surtout de l'intérêt bien compris d'un fonctionnement démocratique. Non seulement la majorité a toujours vocation à être l'opposition du lendemain, et vice versa, mais encore l'existence de contrôles et de contre-pouvoirs est une protection pour le pouvoir lui-même, qui, sinon, finit toujours par céder aux tentations qu'il offre et, tôt ou tard, par en payer le prix.

Diminuer ce que les prérogatives gouvernementales avaient d'excessif, remédier à ce que le statut de l'opposition avait encore d'insuffisant n'était ni hors de propos ni hors de portée.

Ce fut donc l'ambition – moderniser et rééquilibrer – de la réforme voulue par Nicolas Sarkozy et adoptée, seulement à deux voix près, en juillet 2008, dont il sera souvent question ici. Comme beaucoup d'autres révisions, elle ne révélera sa vérité qu'après avoir été patinée d'alternance.

La Ve République a fait de la France une démocratie moderne, mais elle peut encore gagner en démocratie et en modernité.

La modernité dans une démocratie, comme l'indique l'étymologie de celle-ci, se mesure au degré de participation des citoyens. Droits et devoirs leur sont garantis, qui interdisent à l'État de s'immiscer dans leurs affaires. Mais quant aux droits qu'eux pourraient détenir de s'immiscer dans les affaires de l'État, ils furent longtemps embryonnaires.

Certes, périodiquement, ils attribuent le pouvoir. C'est l'essentiel. En revanche, dans l'intervalle ils sont priés de s'occuper d'autre chose. Les citoyens, tout-puissants un instant, sont impuissants le reste du temps.

Ils n'ont, pour s'en consoler, que la mesure de leurs tendances, qu'enregistrent les sondages. Aucune critique, aucune mise en cause n'a été épargnée aux instituts qui y procèdent, venant avec le plus de véhémence de ceux – journalistes et politiques – qui en sont les plus friands.

Qu'elle soit parfaitement fidèle ou non – après tout, nul ne sait si Dieu ressemble aux représentations que la peinture en a donné, et cela n'a nui ni à l'Église ni à la foi –, heureusement que cette image existe : elle est la seule dont les évolutions encouragent ou tempèrent les politiques, qui, sans elle, n'auraient comme baromètre que celui de la rue. Au demeurant, les sondages ne sont occasionnellement erronés qu'aux yeux de qui a commis l'erreur d'y voir un pronostic, au lieu d'une photographie instantanée.

Quoi qu'il en soit, rien n'impose de limiter à cela la participation civique. L'extension du champ du référendum était beaucoup moins importante que l'élargissement de son initiative. Monopole présidentiel jusqu'à 2008, il pourra gagner, dans des conditions strictes et rigoureuses mais sans doute trop restrictives encore, à être partagé avec les citoyens eux-mêmes. Le règlement de l'Assemblée nationale avait laissé survivre le droit de pétition. Ce sera là un vrai moyen de le relever de sa désuétude.

De même un pas important a-t-il été franchi en 2008, qui permet que les citoyens puissent accéder au juge constitutionnel, comme ils peuvent déjà en appeler aux autres. Au regard

des deux siècles précédents, la création du Conseil constitutionnel et l'autorité qu'il a acquise prenaient des allures de miracle dont, à ce titre, on était fondé à se contenter.

Mais le miracle était devenu la norme, et cela rendait plus exigeant, au point qu'on s'étonnait de trouver naturel que le droit de saisir fût réservé à ceux-là seuls qui, d'une manière ou d'une autre, avaient participé à l'élaboration de la loi, tandis que ceux auxquels elle s'appliquait ne pouvaient en aucun cas la contester devant le Conseil constitutionnel. Il était temps d'y remédier.

Il reste que le Parlement demeure au cœur de nos institutions démocratiques et que, partant, l'enjeu est majeur qui consiste à améliorer sa représentativité. Cela vaut pour l'Assemblée nationale mais aussi, différemment et plus encore, pour le Sénat. Dans les deux cas, les réformes nécessaires sont encore devant nous.

Cependant, le pire des archaïsmes, le plus confondant des anachronismes, était sans doute l'interdiction faite aux citoyens français, et maintenue jusqu'ici contre vents et marées, d'avoir des députés qui les représentent et ne représentent qu'eux. Pour exercer cette fonction, les Français ont jusqu'à présent eu des élus locaux, dont 577 se réunissent au palais Bourbon et prennent alors le nom d'Assemblée nationale. *Cumulatio delenda est*. Le président et la majorité issus de 2012 s'étaient engagés. La loi organique du 14 février 2014 a interdit le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur. Ses dispositions entreront en vigueur à compter du premier renouvellement de l'Assemblée nationale ou du Sénat suivant le 31 mars 2017, soit au plus tard en septembre 2017. Il ne sera alors plus possible d'être parlementaire et président ou vice-président d'un conseil départemental ou régional mais aussi maire ou adjoint au maire, quelle que soit la taille de la commune concernée. *Cumulatio deleta fuerit*.

*

La V^e^ République a, plus ou moins brillamment, triomphé de toutes les épreuves auxquelles l'ont soumise les Français et l'histoire. Guerre d'Algérie (n'oublions jamais qu'elle s'est poursuivie presque aussi longtemps sous la V^e^ que sous la IV^e^), Mai 68, départ du général de Gaulle, alternances,

décentralisation, cohabitations, construction européenne, second tour traumatique à l'élection présidentielle de 2002 lui ont donné toutes sortes d'occasions de prouver sa souplesse et ses capacités d'adaptation.

Ultime démonstration de ses vertus : elle a même résisté aux mandats malheureux de Jacques Chirac, comme elle aura résisté aussi à l'activisme vibrionnant de Nicolas Sarkozy. Ceux-ci avaient révélé, au moins autant qu'ils ne l'avaient provoquée, une crise grave que traversaient la France, son mode de gouvernement et son système représentatif. Le manque d'imagination ou la propension à toujours rechercher des explications en dehors de soi-même poussaient à incriminer les institutions, alors que, plus lucidement, l'on aurait pu s'interroger sur les causes et les effets du manque absolu d'inspiration et de charisme des dirigeants, voire sur quelques traits de comportement des Français eux-mêmes, souvent plus réceptifs qu'ils ne devraient aux démagogues et plus prompts, pour nombre d'entre eux encouragés à cela par les précédents, à rêver les réalités plutôt qu'à les affronter.

Que la V^e^ soit critiquable, il n'y a aucun doute. Qu'elle puisse souvent gagner à se réformer est une évidence. Qu'aucun tabou ne doive rien protéger est sain. Mais au moins faut-il constater qu'elle est, aujourd'hui, la dernière structure encore solide dans un paysage politique par ailleurs dévasté, de sorte que l'urgence de la détruire à son tour n'apparaît pas certaine.

A ceux qui voudraient en changer, il est aisé, mais nécessaire, de demander ce qu'ils feraient de plus, de mieux, dans un cadre différent. Une autre République, pourquoi pas ? Mais avec qui d'autre ? Pour quoi d'autre ? Aussi longtemps que l'on n'aura pas apporté de réponses convaincantes à ces questions élémentaires et légitimes, il semblera plus sage d'en demeurer à la Constitution actuelle.

Par-delà discours convenus et commentaires sommaires, qui détaillent des changements, parfois des bouleversements, cette République est étonnamment stable et fidèle à elle-même. Que le style de Nicolas Sarkozy ait assez peu ressemblé à celui de Charles de Gaulle, soit ! Que François Hollande, à son tour, se distingue de lui comme, aussi, de ses autres prédécesseurs, encore soit ! Mais il ne s'agit là que du

style. Sur le fond, le régime s'est montré plus fort que ceux qui le font vivre, les a pliés à ses règles et nullement lui aux leurs : un système parlementaire à très forte domination présidentielle, qui oblige chacun à tenir, plus ou moins bien, le rôle que les institutions lui assignent, lesquelles ne tolèrent d'improvisations que marginales et passagères. Bien plus que par ses mutations superficielles, la V^e^ République frappe surtout par son immuabilité.

Plus de soixante ans d'existence lui ont déjà donné la deuxième place en termes de longévité et rien n'interdit de penser aujourd'hui qu'elle puisse un jour briguer la première (la III^e^ République a duré de 1875 à 1940, 65 ans, âge que la V^e^ atteindra en 2023 si nos concitoyens lui prêtent vie). Les Français se sont faits à elle, parce qu'elle s'est faite à eux. Même si elle peut encore effectuer des progrès – et elle le peut assez pour ne pas rendre indispensable le passage à une VI^e^ République – elle a offert aux citoyens ce qu'un système institutionnel peut leur offrir de mieux : le pouvoir de décider, clairement et efficacement, de leur avenir et, en cas de déception, la consolation démocratique de ne devoir s'en prendre qu'à eux-mêmes.

Une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur.

GUY CARCASSONNE

Références

Afin de laisser plus de place au texte, les développements qui suivent contiennent peu de références.
On trouvera de fréquents renvois, pour plus de détails qu'il n'était possible d'en donner ici, au travail remarquablement minutieux de Thierry S. Renoux, Michel de Villiers et Xavier Magnon intitulé Code constitutionnel *(Paris, LexisNexis, 10e éd., 2020) rejoints par Michel Lascombe, Aurélien Baudu et Aymeric Potteau avec leur* Code constitutionnel et des droits fondamentaux *(Paris, Dalloz, 14e éd., 2025).*
Les décisions du Conseil constitutionnel sont identifiées par leur numéro et leur date. On les retrouve aisément sur son site.

CONSTITUTION

PRÉAMBULE

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

1. Le général de Gaulle avait parcouru, dans une légalité de circonstance, le chemin de Colombey-les-Deux-Églises à Paris. Or ce chemin lui avait été ouvert par les officiers factieux qui, à Alger le 13 mai 1958, s'étaient insurgés contre le pouvoir de la République. Il n'était donc pas superflu, pour dissiper les dernières craintes, de réaffirmer les principes bafoués quelques semaines auparavant.

2. Mais le premier alinéa du préambule a acquis une importance considérable, que ses auteurs n'avaient pu imaginer. C'est en effet la référence explicite à la Déclaration de 1789 et

au préambule de 1946 qui a conduit le Conseil constitutionnel, discrètement dès 1970 (70-39 DC du 19 juin 1970), explicitement en 1971 (71-44 DC du 16 juillet 1971), à reconnaître aux principes énoncés par ces deux grands textes une valeur constitutionnelle, exactement égale, en droit, à celle de tous les articles du dispositif de la Constitution.

Où les rédacteurs de la Constitution pensaient sacrifier à un rite opportun, en la faisant précéder d'une formule propitiatoire, ils ont involontairement créé les conditions qui allaient imposer au législateur le respect, effectif et contrôlé (*infra*, articles 61 et 61-1), de principes qui, vénérables jusqu'alors, sont ainsi devenus tangibles et actuels. Les libertés y ont trouvé une protection efficace, sans que la Constitution ait eu besoin d'en faire l'énumération, plus ou moins longue, précise ou inspirée, qui ouvre la plupart des lois fondamentales modernes.

3. Les dix-sept articles de 1789, complétés par les dix-huit alinéas de 1946 (*infra*), qui eux-mêmes incorporent les *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*, tiennent ainsi lieu de Déclaration des droits et libertés, suffisamment éprouvés par le temps pour n'être pas remis en cause, suffisamment éternels pour demeurer modernes, suffisamment précis pour être protecteurs et suffisamment vagues pour se prêter aux évolutions que le progrès a rendues nécessaires, bref, assez adaptés pour rendre vaine, en plus d'être difficile, la rédaction d'une nouvelle charte qui, prétendant détailler des affirmations simples et roboratives, ne pourrait qu'alourdir et, partant, appauvrir.

4. La preuve, hélas, en a été apportée avec la référence incongrue à la Charte de l'environnement, introduite par la loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1er mars 2005. Outrecuidance, d'abord, que celle qui place au même rang que des textes éminents un ajout filandreux, mal pensé, mal écrit (*infra*, Charte de l'environnement). Tromperie, ensuite, que celle qui prétend que « le peuple français proclame solennellement » ce sur quoi il n'a pas été consulté. Jusqu'ici, nos constitutions républicaines avaient toujours scrupuleusement marqué la différence entre le peuple et ses représentants, ne faisant parler le premier que s'il l'avait fait par un référendum. Voilà donc qu'a été inventée la

prosopopée constitutionnelle. Elle n'est un progrès ni pour la démocratie ni pour le respect élémentaire du sens des mots. Il faut qu'elle le devienne pour la protection de l'environnement.

5. Le second alinéa du préambule, au contraire, a perdu toute actualité. Dès 1958, en donnant la victoire au non, la Guinée avait manifesté la volonté de ne pas adhérer à la Communauté. Son indépendance s'en était immédiatement suivie. Tous les autres territoires concernés l'ayant ensuite imitée, cette Communauté mourut dès 1962. Son acte de décès n'a cependant été dressé qu'en 1995, lorsqu'une révision constitutionnelle du 4 août abrogea les dispositions et mentions correspondantes (*infra*, **533**), ne laissant ainsi subsister de trace de cette vision que dans cet alinéa. Passagèrement ressuscité en 2000, par le Conseil constitutionnel (2000-428 DC du 4 mai 2000 et 2000-435 DC du 7 décembre 2000) pour servir de fondement à des consultations organisées outre-mer, il a pu retourner à sa vacuité depuis que la révision de 2003 (*infra*, article 72) a offert à ces consultations une base plus adéquate.

Article premier

La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.

La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.

6. De 1962 à 1995, la Constitution commençait à son article 2. L'article premier de 1958 était en effet consacré à la Communauté instituée entre la République et les peuples des territoires d'outre-mer, qui, tous, avaient accédé à l'indépendance en 1962.

Lorsque la loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995 a supprimé les dispositions qui n'avaient plus lieu d'être (*infra*, **533**), elle abrogea également cet article premier. Mais, pour

ne pas laisser vacante cette place éminente, c'est le début de l'ancien article 2 qui l'a opportunément occupée.

La Constitution s'ouvre donc désormais par la proclamation de principes qui, pour partie, reprennent ceux qui figurent déjà dans le préambule, ou s'en déduisent, mais qui tendent à définir, en termes parfois ambigus, les piliers de ce qu'on pourrait appeler le consensus républicain.

Sans doute dans le souci, en 1958, de marquer la continuité républicaine, la première phrase reprend, mot pour mot, ce qui était l'article premier de la Constitution du 27 octobre 1946.

7. La République n'est plus ici l'organisation de la société, la chose publique qu'y voyaient les Latins. Elle n'est pas davantage l'inverse de la tyrannie dont Rousseau écrivait : « J'appelle donc République tout État régi par des lois, la monarchie elle-même est République. » Elle est, plus strictement, la forme de gouvernement qui exclut la transmission héréditaire du pouvoir.

Mais elle est aussi, dans le cas de la France, bien plus que cela seul, car son nom même renvoie à une tradition identificatrice, forgée dans le souvenir des combats historiques qui ont entouré son établissement, autour de l'idée explicite de liberté, colorée par celles, implicites, de rigueur et de vertu.

Bien qu'indéfinie, la tradition républicaine existe, la tradition républicaine oblige. Et lorsque la Constitution permet toutes sortes d'hypothèses préoccupantes, auxquelles le droit n'apporte pas de réponses vraiment satisfaisantes (« Que se passerait-il si… »), c'est somme toute la tradition républicaine, et le fait que la France entière en soit imprégnée, qui suffisent à les rendre absurdes et invraisemblables. Et, ne serait-elle que cela, la tradition républicaine est le refuge ultime du bon sens et de la démocratie (même si le juge constitutionnel est tenu, quant à lui, d'en réduire la portée, *infra*, **562**).

8. L'*indivisibilité* était acquise dès 1791 et, quelques mois plus tard, on payait de sa vie l'accusation de « fédéralisme ». Le monde moderne est plus indulgent, qui admet évidemment l'existence de mouvements autonomistes, voire séparatistes, pourvu qu'ils respectent les lois.

L'indivisibilité n'est pas l'uniformité (*infra*, articles 37-1, 72 à 74-1). Elle impose simplement qu'un seul pouvoir politique

exerce la souveraineté sur l'ensemble du territoire de la République, quitte à ce que ce pouvoir attribue des compétences, y compris différenciées selon les lieux, à d'autres collectivités, territoriales notamment.

En revanche, ce principe interdit radicalement qu'une autorité, quelle qu'elle soit, puisse être maîtresse de son propre champ de compétences et se saisir elle-même d'attributions qui ne lui auraient pas été confiées dans le cadre de la Constitution (*infra*, **560**).

9. La *laïcité* pourrait se déduire de la combinaison des articles IV et X de la Déclaration de 1789. Mais on fait généralement remonter son origine à la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Églises et de l'État, encore que Jean Carbonnier eût, justement et judicieusement, remarqué qu'elle était en réalité bien antérieure (Dieu était déjà absent du code civil…). Quoi qu'il en soit, elle occupe, précisément dans la tradition républicaine de la France, une place telle qu'elle méritait une mention particulière, unique au demeurant (celle du préambule de 1946 se limite à l'enseignement).

La laïcité est avant tout envisagée dans sa dimension de neutralité religieuse, que renforce l'avant-dernière phrase de l'alinéa. Ainsi, au nom de la séparation entre les Églises et l'État, celui-ci les respecte toutes, leur vient en aide au besoin, mais sans en privilégier aucune. Si les références à la vie spirituelle sont nombreuses dans les faits, elles sont absentes du droit.

Récemment soumise à rude épreuve par l'émergence de signes d'appartenance à une communauté religieuse, la laïcité a reçu une nouvelle application, législative cette fois, avec la loi du 15 mars 2004. En 2013, citant l'article 1er de la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé que le principe de laïcité figure au nombre des droits et libertés que la Constitution garantit (2012-297 QPC du 21 février 2013). De ce principe, il a déduit la neutralité de l'État, l'absence de reconnaissance par la République d'aucun culte, le respect de toutes les croyances, la garantie du libre exercice des cultes par la République et l'absence de salariat d'aucun culte par cette dernière. Il a toutefois jugé que les dispositions particulières existantes en 1958 sur certaines portions du territoire, notamment en Alsace-Moselle (2012-297 QPC du 21 février 2013)

ou en Guyane (2017-633 QPC du 2 juin 2017), n'étaient pas inconstitutionnelles. Cette décision a rendu sans objet l'idée avancée en 2012 d'inscrire la loi de 1905 dans la Constitution.

10. L'affirmation *démocratique* est la pétition d'un principe que toute la Constitution a vocation à mettre en œuvre. Quant à l'affirmation *sociale*, elle correspond davantage à des objectifs, même lorsqu'ils sont définis sous forme de droits, dont l'essentiel figure dans le préambule de 1946.

Néanmoins, dans le débat sur les nationalisations en 1981, Jean Foyer avait prétendu se fonder sur cet adjectif pour défendre l'idée selon laquelle la République, parce qu'elle est sociale, n'est pas socialiste, ce qui donc aurait dû, selon lui, rendre inconstitutionnel le principe même des nationalisations. Il était trop éminent juriste lui-même pour prendre très au sérieux sa propre argumentation sur ce point.

11. L'*égalité*, reprise directement de la Déclaration de 1789 et que l'on trouve à nouveau dans la devise de la République (*infra*, article 2), est l'un des fondements mêmes de l'idéologie républicaine à la française. Elle se traduit directement dans toutes les sphères du droit, et sa rupture est le moyen le plus fréquemment invoqué devant le Conseil constitutionnel.

Ce dernier a d'ailleurs progressivement élaboré, sur sa portée, un considérant de principe selon lequel l'égalité « ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un et l'autre cas la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » (par exemple, 2005-514 DC du 28 avril 2005).

De cela il ressort, d'une part, que :

– le principe d'égalité ne s'impose que dans le traitement de situations identiques (par exemple, 93-325 DC du 13 août 1993) : si, en règle générale, ce principe impose de traiter de la même façon des personnes qui se trouvent dans la même situation, il n'en résulte pas pour autant qu'il oblige à traiter différemment des personnes qui se trouvent dans des situations différentes (par exemple, 2013-336 QPC du 1er août 2013) ;

– les situations sont avant tout les situations de droit (par exemple, 81-134 DC du 5 janvier 1982), mais des circonstances

particulières peuvent conduire à prendre en considération des situations de fait (par exemple, 82-143 DC du 30 juillet 1982) ;

– les différences créées par le législateur doivent toujours être en rapport direct avec l'objet de la loi (par exemple 98-397 DC du 6 mars 1998) et être fondées sur des critères objectifs et rationnels (par exemple, 91-298 DC du 24 juillet 1991) ;

– les différences introduites par la loi ne doivent pas être excessives par rapport aux différences de situation (par exemple, 87-232 DC du 7 janvier 1988).

Pour autant, le principe d'égalité doit être combiné avec les autres principes constitutionnels. Le Conseil constitutionnel opère un contrôle de la conciliation entre ceux-ci.

12. Mais, au-delà de son champ explicite, il se déduit de la conception française du principe d'égalité, tel qu'il est exprimé dans cet article premier, une portée implicite plus considérable encore. En effet, l'égalité de tous les citoyens, « sans distinction d'origine, de race ou de religion », impose qu'eux seuls soient titulaires de droits, car reconnaître des droits à des groupes pourrait rompre l'égalité entre citoyens selon qu'ils appartiennent ou non à un tel groupe. Ainsi, la Constitution « ne connaît que le peuple français », ce qui interdit à la loi de reconnaître un « peuple corse », celui-ci fût-il présenté comme une composante de celui-là (91-290 DC).

Parce que seuls les individus sont titulaires de droits, égaux, la République ignore les communautés qui, par leur nature, introduiraient des discriminations (de « race », d'origine…) entre les personnes. Parce que les hommes naissent et demeurent égaux, la conception française de la démocratie peut éventuellement admettre des différences en fonction de ce que les citoyens *font* (métier, situation, statut, agissements, etc.), jamais en fonction de ce qu'ils *sont*.

Se trouvent ainsi en principe bannis aussi bien l'*affirmative action*, de type américain (consistant, par des discriminations positives, à compenser, ou au moins à combattre, les discriminations négatives dont certains groupes sont victimes), que la reconnaissance de toute minorité constituée, qu'elle soit ethnique, religieuse ou autre.

Le Conseil constitutionnel contrôle l'encadrement des mesures de différenciation positive, en fonction de l'objectif

fixé par le législateur (pour les ZEP et Sciences Po : 2001-450 DC du 11 juillet 2001). En tout état de cause, le recrutement à des emplois publics ne doit être fait qu'en fonction de la capacité, des vertus et des talents (2012-656 DC du 24 octobre 2012).

Cela ne signifie nullement l'inexistence de certaines réalités. Cela signifie seulement que le droit, sagement, refuse de les prendre en considération. D'une part, c'est ce qui prémunit contre l'illusion, souvent calamiteuse, qui consiste à prétendre apporter des réponses juridiques à des problèmes qui, étant sociaux, n'ont de réponses que sociales. D'autre part, c'est ce qui permet, contre les vents communautaristes et les marées intégristes, de préserver l'unité d'une nation qui considère que la personne et le citoyen ont des droits qui n'ont de réalité que s'ils sont seuls à les détenir : l'État, pour respecter également les droits et libertés que chaque personne détient par cela seul qu'elle est, ne peut s'intéresser qu'à ce qu'elle fait, et non à ses préférences sexuelles, à la couleur de sa peau, à ses convictions ou aux racines de sa culture. Comptages et statistiques mêmes ne peuvent porter que sur « des données objectives » (2007-557 DC du 15 novembre 2007) et l'on sait depuis toujours que la couleur (de peau) n'en fait pas partie : *de gustibus et coloribus non disputandum*.

Au demeurant, ce n'est que parce qu'il s'inscrit dans une phrase qui a justement pour objet de lui dénier toute portée que le terme *race* peut être présent dans la Constitution. Il y est entré en 1946. Sa suppression est régulièrement évoquée. Elle ne présenterait pas d'autre inconvénient que celui d'une sorte d'anachronisme, utilisant une gomme d'aujourd'hui pour effacer ce qui était utile, et nullement suspect, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À ce compte-là, la laïcité aurait dû conduire à censurer, dans la Déclaration de 1789, la référence qu'elle fait, à la fin de son préambule, aux « auspices de l'Être suprême ».

13. C'est la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a cru bon d'ajouter la dernière phrase du premier alinéa. Elle est utile à cela qu'elle permet de lever un doute : le pronom « elle » visait-il la France ou la République ? Les deux étaient concevables. Désormais, c'est bien de la République qu'il