

## La Constitution en 20 questions : question n° 20

### PEUT-ELLE ÊTRE MODIFIÉE ?

Auteur : Dominique ROUSSEAU

En 1958, le Parlement se réunissait en deux sessions ordinaires de trois mois par an ; aujourd'hui il se réunit en une session unique continue de neuf mois. En 1958, le président était élu pour sept ans par un collège de 80 000 grands électeurs ; aujourd'hui, il est directement élu par le peuple pour cinq ans. En 1958, le référendum était limité, intéressant surtout la vie de l'État ; aujourd'hui, il est étendu aux questions de politique économique et sociale et aux services publics qui y concourent. En 1958, le Parlement n'avait pas compétence sur le budget social ; aujourd'hui, il l'a. En 1958, le Conseil constitutionnel était une institution à l'accès limité et à la compétence réduite à l'examen du respect des domaines respectifs du Parlement et du gouvernement ; aujourd'hui, son accès est ouvert aux justiciables, son contrôle est *a priori* et *a posteriori* et son pouvoir est étendu au contrôle du respect des droits fondamentaux. En 1958, l'Europe était absente de la Constitution ; aujourd'hui, elle dispose pour elle toute seule d'un long titre VI. En 1958, la République était jacobine ; aujourd'hui, elle est décentralisée. Vingt-quatre révisions en cinquante ans d'existence ! Si la France vit depuis 1958 avec la même Constitution – ce qui représente, au regard de son histoire, un petit exploit – cette Constitution n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était en 1958 !

Rien d'anormal à cela. Toute Constitution prévoit toujours que ses dispositions peuvent être modifiées, complétées ou supprimées. Aussi fiers soient-ils de leur oeuvre, les constituants restent assez sages pour savoir que leur travail n'est jamais parfait, que l'usage du texte peut faire apparaître des difficultés inédites ou imprévisibles au moment de sa conception, ou encore que la marche du temps et l'évolution de la société peuvent susciter de nouvelles exigences constitutionnelles. Cette sagesse, au demeurant, se nourrit d'une philosophie politique, celle qui fait de la nation souveraine l'origine de tout et qui postule, en conséquence, sa totale et permanente liberté : la nation n'est pas faite par la Constitution, c'est elle qui fait la Constitution et reste constamment maître de son contenu. SIEYES, dans *Qu'est-ce que le Tiers État ?*, l'affirme sans détour : « il serait ridicule de supposer la nation liée elle-même par la Constitution à laquelle elle a assujéti ses mandataires. Non seulement la nation n'est pas soumise à une Constitution, mais elle ne peut pas l'être, mais elle ne doit pas l'être, ce qui équivaut encore à dire qu'elle ne l'est pas ». Et, dans son article 28, la mythique Constitution du 24 juin 1793 traduit cette philosophie en un principe clair : « un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures ».

Cette totale liberté constituante du peuple, parfaitement compréhensible dans son principe démocratique, rencontre cependant sur son chemin d'autres exigences, également démocratiques, qui justifient une codification du pouvoir de révision. Une Constitution, en effet, n'est pas un texte ordinaire ; c'est la Loi des lois, l'acte solennel par lequel une société déclare les principes qui la fondent, qui la rassemblent et qui l'organisent. Ce texte-là ne peut être changé aussi facilement qu'une loi ordinaire ; il faut une procédure particulière, plus solennelle, plus exigeante, qui corresponde à la qualité de l'acte à modifier ; il faut distinguer le pouvoir de faire les lois du pouvoir de réviser la Loi. Comme la plupart des Constitutions, celle de 1958 opère cette distinction en réservant un titre spécial à la révision constitutionnelle – le titre XVI – et un article unique – l'article 89.

Ces dispositions particulières règlent quatre questions :

– L'initiative de la révision. Elle appartient « concurremment au [Président de la République](#) sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement ». Initiative partagée donc entre les parlementaires et l'exécutif, mais surtout au sein même de l'exécutif : ni le Président ni le Premier ministre ne peuvent engager seul une procédure de révision



; le Président doit attendre – ou solliciter – la proposition du Premier ministre, et, en retour, le Premier ministre doit attendre – ou provoquer – la réponse du Président à sa proposition. Quand l'initiative de la révision vient de l'exécutif, l'accord du Président et du Premier ministre est ainsi nécessaire ; exigence relativement facile à satisfaire si l'un et l'autre appartiennent à la même famille politique, beaucoup moins dans l'hypothèse d'une cohabitation au sommet de l'État.

– L'adoption du projet ou de la proposition. Qu'il vienne de l'exécutif – projet – ou des parlementaires – proposition –

le texte doit être voté par chacune des deux assemblées « en termes identiques ». La précision est importante. A la différence de la procédure législative ordinaire où le Premier ministre peut, en cas de désaccord persistant entre les deux chambres, provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire pour tenter d'aboutir à un texte commun – et même demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement – la procédure de révision ne prévoit aucun moyen de forcer l'accord entre députés et sénateurs. Ici, les deux assemblées ont un égal pouvoir ; en maintenant sa rédaction, en refusant de prendre en compte les modifications de l'autre, chacune peut faire durer les débats indéfiniment et, de fait, bloquer la révision. Plusieurs projets ont ainsi échoué à ce stade, par obstruction du Sénat : l'extension du champ du référendum (1984), le droit pour les justiciables de soulever devant les juridictions ordinaires la question d'inconstitutionnalité (1990, 1993)...

– La ratification. Deux situations doivent être distinguées : ou les parlementaires sont à l'origine de la révision, et la ratification se fait obligatoirement par référendum ; ou l'exécutif est à l'origine, et le Président de la République a le choix entre la ratification par référendum ou la ratification par le Congrès. Le Congrès est la réunion, dans une même salle et au château de Versailles, des députés et des sénateurs qui doivent voter le projet à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour qu'il soit ratifié. La raison de cette différence de traitement entre projet et proposition est, évidemment, politique : le général de Gaulle craignait que les initiatives parlementaires de révision aient pour objet de détruire son oeuvre ; aussi, connaissant la très grande réserve des députés et sénateurs à l'égard de la pratique référendaire, il espérait limiter leurs « envies » de révision en les soumettant obligatoirement au référendum. Il n'avait pas tort.

– Les limites de la révision. Elles peuvent être classées en deux catégories principales. D'abord, les limites justifiées par les circonstances ; pour éviter que les révisions se fassent sous la pression de l'occupant ou d'un conflit, il est interdit d'engager ou de poursuivre une procédure de révision « lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire » ; pour éviter aussi qu'un Président « intérimaire » ne profite de la situation, l'usage de l'article 89 est interdit « durant la vacance de la Présidence de la République » ; pour éviter encore qu'un Président en exercice ne saisisse l'occasion d'une crise exceptionnelle, il lui est interdit – par la décision du Conseil constitutionnel du 2 septembre 1992 – de changer la Constitution lorsqu'il fait application des pouvoirs de l'article 16. Ensuite, des limites portant sur le contenu : « la forme républicaine du gouvernement, précise le dernier alinéa de l'article 89, ne peut faire l'objet d'une révision ». Si l'obligation de respecter la « forme républicaine » signifie l'interdiction de rétablir la monarchie ou l'empire, la limite imposée au pouvoir de révision est faible car le risque d'un tel rétablissement est lui-même faible ; si, en revanche, l'expression signifie obligation de respecter les valeurs et principes qui donnent à un régime sa « forme républicaine » – par exemple, la laïcité, le service public, l'égalité, la fraternité,... – la liberté du pouvoir constituant se trouverait fortement réduite.

Si, dans sa décision du 2 septembre 1992, le Conseil constitutionnel a rappelé l'ensemble de ces limites, il a déclaré, dans sa décision du 26 mars 2003, qu'il « ne tenait d'aucune disposition de la Constitution le pouvoir de statuer sur une révision de la Constitution ». En l'espèce, il lui était demandé de déclarer contraire à la forme républicaine du gouvernement la révision posant que « l'organisation de la République est décentralisée ». Les limites à l'exercice du pouvoir de révision sont posées mais le contrôle de leur respect n'est pas assuré. A tout le moins, est-il possible de considérer que le Conseil veillerait au respect des limites posées aux articles 7, 16 et 89–4 de la Constitution, pour le contenu des révisions, il retient son contrôle.

Au demeurant, l'article 89 n'interdisant pas une révision des limites qu'il pose, le pouvoir constituant pourrait parfaitement les supprimer et retrouver ainsi une totale liberté de décision, y compris pour modifier la forme



républicaine du gouvernement...

Et l'article 11 ? Une révision de la Constitution est-elle possible par le moyen de l'article 11 ? En 1958, chacun s'accordait pour considérer que la Constitution définissait une seule procédure de révision, celle prévue à l'article 89. Mais, en 1962, l'utilisation par le général de Gaulle de l'article 11 pour modifier le mode d'élection du Président de la République oblige à reprendre la lecture de cet article, et en particulier de la disposition prévoyant que peut être soumis au référendum « tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ». Or, juridiquement, il est clair qu'un des objets principaux d'une Constitution est d'organiser les pouvoirs publics ; la première loi constitutionnelle de la III<sup>e</sup> République est, d'ailleurs, intitulée « loi relative à l'organisation des pouvoirs publics ». La possibilité d'une révision par le moyen de l'article 11 est donc constitutionnellement défendable. Pourtant, ce sont surtout des considérations politiques qui ont été avancées pour justifier l'usage de l'article 11. La procédure qu'il institue procure, en effet, deux « avantages » – qui peuvent être lus aussi comme deux « inconvénients » :

– La mise hors jeu du Parlement. Avec l'article 11, le projet de révision, présenté par le Président de la République sur proposition du Premier ministre, est directement soumis au vote du peuple par référendum. La seule obligation pour le gouvernement est de faire sa proposition de révision pendant la durée des sessions parlementaires et de l'accompagner d'une déclaration suivie d'un débat dans chacune des deux assemblées ; mais aucun travail ni, a fortiori, aucun vote sur le projet lui-même ne sont prévus. Un Parlement en désaccord avec le projet ne pourrait manifester son opposition que par le dépôt et le vote d'une motion de censure. Ce qu'il fit en octobre 1962, provoquant la seule « chute » parlementaire d'un gouvernement sous la V<sup>e</sup> République.

– La suppression des limites. L'article 11 ne prévoit aucune limite de circonstances ou de contenu à l'exercice du pouvoir de modifier directement par référendum l'organisation des pouvoirs publics. Sauf à considérer que les limites énoncées à l'article 89 sont également valables pour l'article 11 – mais aucun renvoi n'est fait d'un article à l'autre – le pouvoir de révision est, ici, totalement libre.

Au fond, l'article 11 ne s'est imposé comme modalité possible de révision que parce que l'article 89 donne au Sénat, chambre haute issue d'un suffrage indirect, un pouvoir de blocage ; hostile, en 1962, à l'élection populaire du chef de l'État, il n'aurait jamais laissé « passer » cette révision par la procédure de l'article 89. Contourner le refus prévisible du Sénat fut sans doute, à cette époque, la véritable raison du recours à l'article 11.

Au demeurant, l'article 11 n'a été utilisé que deux fois comme moyen de révision, avec succès en 1962 et, sans succès en 1969, provoquant le départ du général de Gaulle. L'article 89 reste donc la procédure de droit commun de la révision constitutionnelle. Mais, article 11 ou article 89, à trop souvent changer la Constitution, il arrive qu'un pays change, sans s'en apercevoir, de Constitution ; la meilleure solution, alors, est peut-être que le peuple reprenne, dans sa globalité, son pouvoir constituant.

*Cinquantenaire de la Constitution (2008)*