

## ÉDITORIAL

# LA RÉVISION CONSTITUTIONNELLE DU 23 JUILLET 2008 : PRÉLUDE ET FUGUE D'UNE RÉVISION CONSTITUTIONNELLE « GIGOGNE » SANS LE PEUPLE

**Par Marie-France VERDIER**

*Directrice de publication*

### SOMMAIRE

- I. – UNE RÉVISION FOISONNANTE
- II. – UNE RÉVISION ADOPTÉE SANS LE PEUPLE

**L**a révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 relative à la modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République<sup>315</sup>, 24<sup>e</sup> modification de la loi fondamentale, tend à tirer les conséquences des évolutions intervenues depuis 1958.

La Constitution du 4 octobre 1958, approuvée par plus de 82 % des suffrages exprimés lors du référendum organisé le 28 septembre 1958, a fait entrer la France dans une période de stabilité sans précédent dans son histoire constitutionnelle, à l'exception de la III<sup>e</sup> République qui a vécu soixante-cinq ans, alors qu'elle « *s'est épuisée, par le passé, dans la recherche de chimères constitutionnelles* »<sup>316</sup>. Mais entrant dans sa cinquantième année, pour fêter ses « *noces d'or* »<sup>317</sup>, elle a succom-

---

<sup>315</sup> Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République, *JO* du 24 juillet 2008.

<sup>316</sup> J.-L. WARSMANN, *Rapport fait au nom de la commission des Lois sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République*, doc. AN n° 892, XIII<sup>e</sup> législature, p. 37.

<sup>317</sup> B. MATHIEU et M. VERPEAUX, « Les noces d'or de la Constitution », *JCP*, EG, n° 40, 1<sup>er</sup> octobre 2008, p. 3-6.

bé au « jeunisme » et a subi un important « *lifting* » puisque plus du tiers des articles de la Constitution ont été modifiés pour la moderniser.

Commençons par un petit apologue devant tant d'efforts pour la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République.

Nommé rapporteur par la Convention de 1792 afin d'élaborer une constitution, ce pince-sans-rire de HÉRAULT DE SÉCHELLES demanda à la Bibliothèque les lois de Minos, ce législateur idéal, afin de s'en inspirer pour la Constitution de 1793. Il se moquait de ses collègues mais cela lui coûta non seulement la vie, puisqu'il fut guillotiné parce que la Révolution lui fit comprendre qu'elle n'avait pas besoin d'hommes élégants pas plus que de savants, mais aussi un siècle de railleries. D'ailleurs, vers 1900, lorsque l'Anglais Arthur EVANS entreprit les fouilles de Crète, les moindres détails de cette civilisation furent ressuscités... mais on n'a jamais retrouvé les lois de Minos, ces lois parfaites qui l'avaient rendu célèbre.

Cette histoire peut revenir à l'esprit quand on lit avec recueillement les réformes, notamment constitutionnelles, et, en pensant aux lois de Minos, on peut toujours regretter que tant qu'on ne les aura pas retrouvées, il n'y aura pas de loi parfaite.

Certes. Mais ne cédon pas à cette superstition de l'Antiquité car la perfection est chimérique. Or, « *l'homme n'est pas fait pour méditer mais pour agir* », dit ROUSSEAU. Mieux vaut donc tenter d'améliorer les choses que de ne rien faire et songeons à la fable du chêne et du roseau. En effet, les constitutions sont parfois exposées aux tempêtes aboutissant à des changements de régime en passant le plus souvent par des révolutions, des coups d'État, si bien que ces monuments orgueilleux considérés comme inébranlables peuvent être balayés sans qu'il en reste une pierre. À cet égard, la France, par le passé, « *a basculé au gré des crises politiques d'un modèle à l'autre, ne décourageant jamais les projets les plus audacieux, cherchant "le" modèle* » qui résoudrait tous les problèmes institutionnels. C'est alors que « les modèles étrangers » sont « *présentés comme idéaux, mais souvent idéalisés* »<sup>318</sup>.

Si la tentation de changer de modèle paraissait séduisante à certains, les constituants de 2008 ont choisi de conserver les fondements institutionnels dessinés par le général DE GAULLE, lors des discours de Bayeux et d'Épinal prononcés respectivement les 16 juin et 29 septembre 1946, et transposés dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République.

En effet, la Constitution de la V<sup>e</sup> République née de l'échec de la IV<sup>e</sup> République, caractérisée par l'instabilité gouvernementale et l'impuissance du pouvoir exécutif, et de la crise algérienne, a acquis sa légitimité par la stabilité institutionnelle, seule susceptible d'assurer la continuité républicaine qu'elle a établie.

Le pari d'un équilibre entre régime d'assemblée et régime présidentiel lancé par Michel DEBRÉ, dans son discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'État, a réussi. L'originalité du régime reposant sur un président de la République « *clé de voûte* » des institutions a survécu au départ du général DE GAULLE, fondateur des

<sup>318</sup> J.-L. WARSMANN, *op. cit.*, p. 37.

institutions, aux alternances politiques, notamment lors de l'élection en 1981 du président MITTERRAND opposé à l'origine à la Constitution de la V<sup>e</sup> République, puis à la pratique gaullienne, et aux trois cohabitations.

La Constitution de 1958 a fait la preuve de sa plasticité et le constituant a été amené à l'adapter afin, essentiellement, de renouveler plus fréquemment la légitimité du président de la République, de revaloriser le rôle du Parlement, d'approfondir l'État de droit et la décentralisation et de permettre le développement du processus de l'intégration européenne.

Mais, au nom du « parlementarisme rationalisé » pour assurer la stabilité des institutions, le Parlement de la V<sup>e</sup> République a été corseté, voire humilié. En effet, non seulement ses prérogatives ont été réduites et encadrées, mais il n'est plus souverain : il est soumis au juge constitutionnel qui, créé par les constituants un peu à l'image du Conseil d'État par BONAPARTE comme un instrument de protection de l'exécutif, est devenu le garant des droits fondamentaux.

De plus, le « fait majoritaire » lié au choix, en 1958, du mode de scrutin majoritaire pour les élections législatives – et pratiqué depuis lors à l'exception de la brève parenthèse des années 1985-1986 – a permis aux gouvernements successifs de s'appuyer sur des majorités généralement solides et disciplinées. En effet, comme l'a souligné Guy CARCASSONNE, « *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 ont multiplié les privilèges donnés au gouvernement pour assurer sa survie et des moyens d'action* »<sup>319</sup>.

Enfin, l'élection du président de la République au suffrage universel direct à la suite de la révision constitutionnelle de 1962 confère au chef de l'État une légitimité populaire, ce qui a ouvert la voie à la présidentialisation du régime. Depuis l'origine, les impulsions sont essentiellement données par le chef de l'État. Certes, la prééminence présidentielle dépend de l'harmonie entre le président de la République et la majorité de l'Assemblée nationale. Effectivement, même en cas de discordance, c'est le Premier ministre et son gouvernement qui gouvernent, mais la prépondérance de l'exécutif demeure.

Dès lors, depuis 1958, le débat politique a été nourri par la nécessité de revaloriser le Parlement. « *La question posée (...) par M. André Chandernagor, "Un Parlement pour quoi faire ?"* »<sup>320</sup>, fondée sur le constat continuellement et régulièrement renouvelé, n'a pas depuis lors quitté l'actualité. »<sup>321</sup> Effectivement, « *l'antienne du renforcement de ses pouvoirs* » a été « *chantée ainsi depuis plusieurs décennies sur tous les tons et par tous* »<sup>322</sup>.

<sup>319</sup> G. CARCASSONNE, *La Constitution*, Paris, Éditions du Seuil, 2007, p. 27.

<sup>320</sup> A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Paris, Gallimard, 1967.

<sup>321</sup> J.-L. WARSMANN, *op. cit.*, p. 22.

<sup>322</sup> *Ibid.*

L'élection présidentielle de 2007 a remis à l'ordre du jour la question du changement institutionnel<sup>323</sup>. Pour répondre aux engagements de réforme constitutionnelle pris devant les Français durant la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, le président SARKOZY, dans son discours d'Épinal<sup>324</sup> du 12 juillet 2007, a annoncé la mise en place d'un « comité » afin de « réfléchir » et de lui « faire des propositions (...) pour que notre République devienne irréprochable »<sup>325</sup>.

Ainsi, après avoir tracé le cadre de son grand chantier institutionnel, le chef de l'État a installé, le 18 juillet 2007<sup>326</sup>, sous la présidence d'Édouard BALLADUR, le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> République. Le même jour, dans sa lettre de mission adressée à Édouard Balladur, comme dans son discours devant les treize « sages », il lui a demandé de réfléchir sur un certain nombre de sujets afin de « moderniser » les institutions, insistant sur sa volonté d'aller vite et « loin »<sup>327</sup>. Le comité, dit Comité Balladur, remit son rapport le 29 octobre 2007<sup>328</sup>. Afin de moderniser et rééquilibrer les institutions, il a formulé soixante-dix-sept propositions destinées à améliorer le contrôle de l'exécutif, renforcer le Parlement et accorder des droits nouveaux aux citoyens<sup>329</sup>.

Par une lettre du 12 novembre 2007, le président de la République a chargé le Premier ministre, François FILLON, de conduire les consultations nécessaires permettant de recueillir le plus large accord possible sur un projet de révision de la Constitution. Ce dernier été adopté en Conseil des ministres le 23 avril 2008 et immédiatement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Il visait à restaurer le pouvoir législatif, avec une garantie des droits pour l'opposition et sans pour autant affaiblir l'exécutif, et à renforcer la place du citoyen.

En conséquence, lors de la révision de 2008 initiée par le président de la République, il s'agissait de conserver les grands équilibres de la V<sup>e</sup> République, en particulier l'efficacité du pouvoir exécutif, mais de moderniser et de rééquilibrer les institutions.

Cette revalorisation du Parlement était d'autant plus nécessaire qu'a été adopté le quinquennat en 2002 et, dans le même mouvement l'inversion du calendrier électoral depuis 2002 – l'élection présidentielle précédant les élections législa-

<sup>323</sup> Cf. Dossier constitutionnel, La campagne présidentielle de 2007 : quels débats constitutionnels ?, *Politeia*, n° 11, 2007. Cf. également M.-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politeia*, n° 11, 2007, p. 15-36.

<sup>324</sup> C'est un symbole gaulliste. C'est à Épinal, le 29 septembre 1946, au lendemain de l'adoption, par l'Assemblée constituante, des institutions de la IV<sup>e</sup> République, que le général DE GAULLE prononce un discours dans lequel il détaille à nouveau, après son discours de Bayeux du 16 juin 1946, le régime qu'il prône pour le pays.

<sup>325</sup> *Le Monde*, 13 juillet 2007.

<sup>326</sup> Décret n° 2007-1108 du 18 juillet 2007.

<sup>327</sup> *Le Monde*, 18 juillet 2007 ; *Le Figaro*, 19 juillet 2007.

<sup>328</sup> Une V<sup>e</sup> République plus démocratique, rapport au président de la République, 29 octobre 2007.

<sup>329</sup> Le Comité Vedel a constitué une source d'inspiration au Comité Balladur. Il reposait également sur un triptyque : « un exécutif mieux défini, un Parlement plus actif, un citoyen plus présent. »

tives –, ce qui favorise la coïncidence des options politiques du chef de l'État et de la majorité parlementaire et renforce encore les tendances à la présidentialisation du régime.

Telles ont été les raisons avancées pour justifier la révision.

En effet, comme l'a souligné le rapporteur de la commission des Lois à l'Assemblée nationale, il convenait « *de ne pas rompre la synthèse qu'a opérée la Constitution de la V<sup>e</sup> République, mais en retrouver l'inspiration parlementaire, condition sine qua non d'une rénovation des institutions. Cette voie avait déjà été ouverte, en 1993, par le comité consultatif pour la révision de la Constitution présidé par le doyen Vedel* »<sup>330</sup>.

Le projet de révision constitutionnelle a été voté après deux lectures dans chaque assemblée<sup>331</sup> et d'importants débats puis adopté à l'arraché par le Congrès par 439 voix contre 437, le 21 juillet 2008, la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés n'ayant été atteinte qu'à une voix de plus que la majorité exigée après moult efforts de persuasion, en particulier de la part du président de la République et du Premier ministre, pour limiter les défections des parlementaires de la majorité et rallier certains parlementaires du centre gauche.

La loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République est le fruit de débats constitutionnels nourris ayant fortement amendé le projet initial. À cet égard, le Sénat a apporté dès la première lecture des modifications substantielles afin de renforcer de façon effective les droits du Parlement dans le respect du bicamérisme et d'assurer une meilleure garantie des droits et libertés. Considérant que les avancées du dialogue entre l'Assemblée nationale et le Sénat avaient permis de parvenir à un compromis équilibré et qu'il avait donc eu satisfaction sur les sujets auxquels il attachait une importance particulière, il a voté en termes identiques, en seconde lecture, le projet de loi constitutionnelle.

Nous aborderons les grandes lignes de cette révision foisonnante (I) pourtant adoptée sans le peuple, alors que le constituant a procédé à une modification substantielle de la Constitution (II).

## I. – UNE RÉVISION FOISONNANTE

Cette révision fait perdre de la lisibilité, de la cohérence et de la normativité à la Constitution. Elle peut aussi laisser perplexe quant à la préservation des fondements de la V<sup>e</sup> République. N'est-ce pas un oxymore que de viser à mettre fin à l'infantilisation du Parlement tout en conservant les grands équilibres de la V<sup>e</sup> République ? Présentée comme ambitieuse, elle renvoie à nombre de lois organiques, à des lois ordinaires ou aux règlements des assemblées, si bien qu'on ne peut pas prendre la mesure exacte de ce qu'impliquent les changements proposés.

---

<sup>330</sup> J.-L. WARSMANN, *op. cit.*, p. 36.

<sup>331</sup> Vote en première lecture à l'Assemblée nationale le 3 juin 2008, et au Sénat le 24 juin 2008 ; vote en seconde lecture à l'Assemblée nationale le 9 juillet 2008, et au Sénat le 16 juillet 2008.

C'est une révision constitutionnelle « gigogne » dont les innovations constitutionnelles restent aléatoires.

Le constituant a été particulièrement laconique et renvoie à des lois organiques pour des questions fondamentales et souvent présentées comme des innovations « phares », en réalité obscures. Il a gravé l'intention de résoudre certaines questions dans le marbre de la Constitution, mais sans y répondre, en particulier la revalorisation du rôle du parlement. Il a donc eu recours à un subterfuge, il s'est dérobé, si bien qu'il est permis de dénoncer son « incompétence négative » alors que le législateur est censuré dans un tel cas. Il reporte ainsi sur le Conseil constitutionnel le soin de fixer des règles dont la détermination aurait dû être confiée à la Constitution, et fait du juge constitutionnel le vrai constituant qui contrôle obligatoirement les lois organiques et les règlements des assemblées. On peut aussi lui reprocher, quoique le Conseil constitutionnel ait dégagé l'objectif de valeur constitutionnelle d'« accessibilité » et d'« intelligibilité » de la loi<sup>332</sup>, contribuant à la qualité de la législation, de ne pas avoir atteint cet objectif en n'adoptant pas de dispositions suffisamment précises. Il en est ainsi du Défenseur des droits dont seule la fonction est créée par la présente révision – sans que soit seulement esquissé son périmètre d'intervention –, de l'interdiction pour le président de la République d'exercer plus de deux mandats consécutifs, du « *vrai-faux référendum d'initiative populaire* »<sup>333</sup>, de l'encadrement du pouvoir de nomination du président de la République, du retour au Parlement des anciens membres du gouvernement, du vote des résolutions par les assemblées, de la modification de la procédure législative, de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature, des dispositions relatives au Conseil économique, social et environnemental concernant sa composition, ses règles de fonctionnement ainsi que le droit de pétition, et du contrôle *a posteriori* par le Conseil constitutionnel.

De plus, la révision constitutionnelle prétend revaloriser le Parlement mais elle peut fragiliser l'Exécutif, en tout état de cause profondément modifier leurs relations. C'est ainsi qu'elle constitutionnalise les lois de programmation des finances publiques (article 34), les groupes parlementaires, les groupes d'opposition et les groupes minoritaires (article 51-1), les commissions d'enquête parlementaire (article 51-2), la Conférence des présidents (article 39-4), et porte de six à huit le nombre des commissions permanentes (article 43), ce qui valorise le rôle des commissions parlementaires. Elle élargit également le champ des résolutions (article 34-1), néanmoins encadré par une loi organique, alors qu'il avait été délimité strictement par le Conseil constitutionnel par ses deux décisions des 24 et 25 juin 1959<sup>334</sup> puis étendu depuis 1992 aux résolutions européennes. Désormais, les parlementaires pourront donner leur avis sur certaines questions. La fonction tribunitienne du Parlement en sort renforcée et la qualité de la législation peut être améliorée, d'autant plus que le Conseil constitutionnel censure les dispositions

---

<sup>332</sup> Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

<sup>333</sup> F. HAMON, « La nouvelle procédure de l'article 11 : un "vrai-faux" référendum d'initiative populaire », *Petites affiches*, 19 décembre 2008, p. 16-21.

<sup>334</sup> Décision n° 59-2 DC, *Règlement de l'Assemblée nationale*, et décision n° 59-3 DC du 25 juin 1959, *Règlement du Sénat*.

législatives dépourvues de portée normative<sup>335</sup>. Surtout, hormis pour les lois de finances ou de financement de la sécurité sociale, le gouvernement ne pourra utiliser qu'une seule fois par session l'article 49 alinéa 3, ce qui pourra affaiblir un gouvernement ne disposant que d'une majorité étroite ou, pire encore, d'une majorité relative comme celui de Michel ROCARD. L'ordre du jour sera partagé, sauf exceptions, entre gouvernement et Parlement, si bien que le gouvernement en perd la maîtrise totale, et les parlementaires pourront, une semaine par mois, exercer un contrôle sur l'activité gouvernementale. Enfin, autre prérogative accordée au pouvoir législatif, les textes seront désormais examinés en séance publique tels qu'ils ont été adoptés en commission, si bien que le ministre concerné devra affronter sa majorité en séance ou composer avec elle. Tous ces éléments peuvent donc remettre en cause le parlementarisme rationalisé de la V<sup>e</sup> République. En réalité, la réforme « constitutionnalise » le présidentielisme majoritaire, et donc le « présidentielisme exacerbé », car elle assure un lien direct entre le président de la République et son groupe parlementaire majoritaire avec pour victime collatérale le Premier ministre qui perd les moyens d'être le chef de la majorité et de la maîtrise de son gouvernement. Il est politiquement responsable mais il devient impuissant alors que le président de la République, toujours irresponsable politiquement bien qu'il soit omniprésent et qu'il se veuille responsable, aura désormais la possibilité de s'exprimer devant les parlementaires réunis en Congrès, lesquels pourront seulement débattre hors de sa présence et sans possibilité de vote. Se met donc en place un face-à-face Président-Parlement, plus particulièrement Président-groupe parlementaire majoritaire, dont le président de ce dernier s'avère puissant, d'autant plus qu'il est « indéboulonnable » tout au long de la législature, à la différence du Premier ministre. Il peut ainsi, avec son groupe, s'émanciper en imposant à l'Exécutif la colégislation et affaiblir le président de la République qui pourra être mis « *en position de vulnérabilité extrême* »<sup>336</sup> car, à toujours être en première ligne, l'omniprésent attire sur lui toutes les foudres et peut devenir impotent. Effectivement, le Premier ministre ne sera plus alors susceptible de jouer le rôle de fusible, puisque le « *paratonnerre autrefois à Matignon* » risque de se déplacer à l'Élysée<sup>337</sup>, et que le droit de dissolution pour trancher un conflit avec la majorité comporte tant d'aléas qu'il « *peut paraître tombé en désuétude* »<sup>338</sup>.

Par ailleurs, sans créer de nouveaux droits, la loi de révision mentionne symboliquement la reconnaissance désormais constitutionnelle de la valeur patrimoniale des langues régionales (article 75-1), sans les déterminer – ce qui peut réveiller les identitarismes locaux<sup>339</sup> –, et de l'appartenance à la francophonie (article 87). La Constitution comporte donc dorénavant des dispositions programmatiques et des

<sup>335</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *op. cit.*

<sup>336</sup> M.-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France : retrouvailles et ruptures », *Politeia* n° 11, 2007, p. 36.

<sup>337</sup> *Ibid.*

<sup>338</sup> M.-F. VERDIER, « Le droit de dissolution sous la V<sup>e</sup> République, essai de typologie d'un pouvoir discrétionnaire », *Politeia*, n° 1, 2001, p. 98.

<sup>339</sup> Cet article avait été introduit à l'article 1<sup>er</sup> par l'Assemblée nationale et supprimé par le Sénat car il pourrait permettre la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, adoptée le 25 juin 1992 sous les auspices du Conseil de l'Europe. Il a finalement été introduit dans le titre XII relatif aux collectivités territoriales.

affirmations déclaratoires, proclamatoires, dépourvues de normativité. Ce sont des « neutrons constitutionnels », alors que le Conseil constitutionnel a fini par censurer des dispositions non normatives contenues dans des lois<sup>340</sup>. Elle devient barbare. Au surplus, ces dispositions issues d'amendements parlementaires constituent des « cavaliers constitutionnels » sans lien direct avec le projet de révision visant au rééquilibrage et à la modernisation des institutions.

De surcroît, la loi constitutionnelle affirme la compétence du Conseil économique et social en matière environnementale. Pour cela, elle lui donne le nom de Conseil économique social et environnemental (Titre XI). Elle renforce son rôle puisque désormais, en sus du gouvernement, le Parlement pourra le consulter (article 70) et il pourra « être saisi par voie de pétition » (article 69), mais les conditions sont fixées par une loi organique. Il faudra donc attendre pour connaître les modalités de cette saisine mais il est déjà précisé qu'« après examen de la pétition, il fait connaître au gouvernement et au Parlement les suites qu'il propose y donner » (article 69).

Dans le même ordre d'idées, le champ du référendum est étendu aux réformes relatives à la politique environnementale et aux services publics qui y concourent. Mais, alors que la révision constitutionnelle du 4 août 1995 avait étendu largement une première fois le domaine des lois référendaires aux réformes relatives à la politique économique ou sociale de la nation et aux services publics qui y concourent, aucun référendum n'a été organisé depuis lors sur ce fondement. On peut dès lors se demander si cet ajout ne constitue pas un gadget. Simplement, il s'inscrit dans le mouvement constitutionnel et législatif de reconnaissance du caractère important des questions environnementales, la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005 ayant adossé de façon solennelle à la Constitution la Charte de l'environnement de 2004.

En outre, alors que le Conseil constitutionnel a censuré la discrimination positive par une décision du 18 novembre 1982, la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999 a modifié les articles 3 et 4 afin que « la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux » auquel les partis politiques doivent contribuer. La Constitution n'est plus l'expression d'une volonté. Pour la seconde fois, suite à la censure du Conseil constitutionnel du 16 mars 2006, la loi constitutionnelle a modifié les articles 3 et 4 de la Constitution et accentué la discrimination positive en faveur des femmes en posant que « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes (...) aux responsabilités professionnelles et sociales » (article 1<sup>er</sup>), les partis devant également y contribuer. Reste à savoir comment cette révision, qui fait passer de l'égalité devant la loi à l'égalité par la loi, va se traduire dans les faits, en particulier s'agissant de l'intervention du juge.

Cette révision actualise également le droit applicable à l'outre-mer (articles 72-3, 73 et 74).

Enfin, plusieurs des modifications opérées n'entreront en vigueur qu'après une date postérieure à la révision, ce qui ne facilite pas sa lisibilité, au 1<sup>er</sup> mars 2009 ou

---

<sup>340</sup> Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 2005, *Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école*.

dans les conditions fixées par les lois organiques et ordinaires et les règlements des assemblées parlementaires ou à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne.

Finalement, cette révision effectue un saut quantitatif sans véritable cap, plutôt à cap variable. Sera-t-il qualitatif ? Elle est le fruit du « *bougisme* », selon l'expression de A. TARGUIEFF. Incompétence négative du constituant, dispositions à portée normative incertaine, imprécise, contribuent à la désacralisation de la Constitution. La Constitution de 1958 reste toujours en vigueur, mais à quel prix ? N'aura-t-elle pas à affronter un *tsunami* ? La version originale est largement revue et corrigée. Le constituant a voulu marquer du sceau de constitutionnalité des thèmes idéologiques à la mode. En conséquence, la Constitution perd en cohérence et en transparence. N'est-ce pas une révision paradoxale et en trompe-l'œil car trop elliptique ? En tout état de cause, quantitativement importante, elle a été adoptée sans le peuple.

## II. – UNE RÉVISION ADOPTÉE SANS LE PEUPLE

C'est par un « déni de démocratie » que cette révision substantielle a pourtant été adoptée par le Congrès, et donc sans le peuple, ce qui peut paraître contestable à deux égards.

D'une part, en vertu de l'article 89 de la Constitution, l'adoption par référendum constitue la procédure « normale » de la révision. D'autre part, la Constitution de 1958 a été adoptée par référendum. Or, il s'agit d'une réforme de grande ampleur censée rééquilibrer les pouvoirs et adapter la Constitution à l'air du temps. Dès lors, il apparaît paradoxal que le président SARKOZY, aimant à se présenter en président responsable et proche du peuple, n'ait pas fait adopter cette importante loi constitutionnelle, présentée au surplus comme rendant les institutions plus démocratiques, par le peuple souverain.

La prudence politique l'a emporté sur la passion démocratique. Il est vrai que depuis l'échec du référendum du 29 mai 2005 repoussant la Constitution européenne, ce qui a ébranlé l'autorité du président de la République, il est permis de se demander si la procédure référendaire ne va pas tomber en désuétude, d'autant plus que le référendum a toujours un parfum de plébiscite. C'est ainsi que l'esprit de la Constitution, le fameux lien entre le président de la République et le peuple avec la responsabilité politique du chef de l'État devant la nation, a été bafoué pour l'adoption de cette réforme. C'est une révision « imposée aux forceps », ce qui constitue un véritable « viol politique », un coup de force contre la démocratie, avec le peuple pris en otage puisque la voie référendaire a été court-circuitée. Certes, la constitutionnalité formelle de cette révision adoptée sans le peuple est incontestable, mais on peut s'interroger sur sa légitimité réelle. La procédure utilisée constitue un déni de souveraineté<sup>341</sup>. La Constitution française est traitée avec

---

<sup>341</sup> De même, le président de la République a choisi la voie parlementaire pour l'autorisation de la ratification du traité de Lisbonne alors que la Constitution européenne avait été rejetée par le peuple. Cf. M.-F. VERDIER, « La Constitution française et le traité de Lisbonne, une révision inutile pour un traité mort-né ? », *Politeia*, n° 13, 2008, p. 22-26. Cf. également M.

un mépris souverain par celui-là même qui est officiellement le gardien des institutions... le président de la République selon l'article 5 de la Constitution. Or, au nom du parallélisme des formes, seul le peuple peut modifier substantiellement ce que le peuple a adopté. Ce qui vaut pour les principes acquis en 1958 vaut pour leur modernisation. À partir du moment où il s'agit d'une réforme d'envergure, d'une « maxi-révision » qui modifie nombre de dispositions constitutionnelles pour moderniser les institutions et rééquilibrer les pouvoirs, l'adoption de la révision par le Congrès présente le double inconvénient d'amoindrir la confiance des Français dans leur système politique et constitutionnel et de contester la légitimité démocratique de la réforme.

Rappelons que le président CHIRAC, pour instaurer le quinquennat censé mettre fin, sauf accident encore possible de cohabitation<sup>342</sup>, à la dissociation du « *temps présidentiel et [du] temps de la majorité législative* »<sup>343</sup>, ce qui a contribué à renforcer la présidentialisation du régime, a fait appel au peuple. C'est d'ailleurs la seule révision en vertu de l'article 89 qui ait été adoptée par référendum. Qu'à cette occasion de l'instauration du quinquennat « sec »<sup>344</sup>, le président de la République ait choisi l'intervention du peuple, comme en 1962 pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct, est révélateur qu'il était conscient qu'une telle réforme aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions et conforterait en particulier la prééminence du président de la République.

Or, « *lors du débat relatif au projet de quinquennat, on a pu assister, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, à une quasi-unanimité de la classe politique en sa faveur* »<sup>345</sup>. C'est ainsi qu'en période de cohabitation, pour cette réforme populaire<sup>346</sup>, le président CHIRAC a souhaité l'adoption par le peuple qui s'est prononcé le 24 septembre 2000. Mais l'absence de véritable enjeu du référendum

---

CLAPIÉ, « La ratification du traité de Lisbonne : “une fraude à la Constitution” », *Politeia*, n° 13, 2008, p. 133-142.

<sup>342</sup> « *Un mandat présidentiel peut être interrompu, l'Assemblée nationale dissoute, le suffrage exprimer des options différentes dans un même laps de temps. En effet, (...) 577 élections locales ne donnent pas nécessairement les mêmes résultats qu'une élection à l'échelle nationale. Ainsi, en 1997, le total des voix de droite au second tour des législatives était de 51,64 % (...). Or, à l'Assemblée, avec ce résultat, la droite a perdu les législatives en ne comptant que 257 députés, soit 44,5 % des sièges. Si les deux élections avaient eu lieu le même jour, nous aurions eu un président de droite et une Assemblée nationale de gauche.* » Cf. M. LASCOMBE et X. VANDENDRIESSCHE, « Quinquennat : au-delà des apparences », *Le Monde*, 20-21 mai 2000.

<sup>343</sup> C. GOUAUD-TANDEAU DE MARSAC, « La première République quinquennale, la République du paradoxe. La république des parricides », *Politeia*, n° 9, 2006, p. 64.

<sup>344</sup> R. BADINTER n'a pas manqué d'humour sur cette expression : « *On a voulu un quinquennat “sec”. Je dois dire au passage que je n'ai pas pu m'empêcher de m'interroger sur ce que serait un quinquennat “humide”... Les auteurs des réformes sont parfois secs, comme les étudiants dans leurs copies !* » Cf. JO débats Sénat, séance du 29 juin 2000.

<sup>345</sup> C. GOUAUD-TANDEAU DE MARSAC, *op. cit.*, p. 68.

<sup>346</sup> Selon un sondage, 78 % des Français y étaient favorables, *Le Monde*, 11 mai 2000.

et la faible implication du chef de l'État se sont traduits par un fort taux d'abstention, près de 70 %<sup>347</sup>.

Dès lors, la « relance démocratique » n'a pas eu lieu avec la révision constitutionnelle de 2008. La procédure choisie par le président SARKOZY, excluant le recours au référendum, a finalement subtilisé la révision à la réflexion citoyenne alors que cette révision est censée faire du citoyen un acteur constitutionnel en introduisant de nouvelles formes d'intervention directe des citoyens<sup>348</sup>. Seul un référendum en 2008 aurait légitimé le réaménagement de la V<sup>e</sup> République, qui a consisté davantage en une opération chirurgicale qu'en des mesures cosmétiques. Ceci d'autant plus que la réforme qui touche à l'institution présidentielle a suscité un grand débat, à droite comme à gauche, comme en témoigne son adoption avec une voix de plus que la majorité requise, et grâce au vote du président de l'Assemblée nationale qui traditionnellement s'abstient, huit parlementaires UMP ayant voté contre et un seul socialiste, Jack LANG, qui a été membre du comité Balladur, a voté pour.

Au-delà de cette victoire constitutionnelle à la Pyrrhus qui n'a pas redynamisé la souveraineté populaire alors que, selon l'article 3 de la Constitution, « *la souveraineté nationale appartient au peuple* », cette modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République soulève bien des controverses.

En définitive, cette révision constitutionnelle peut constituer une étape incontestable pour la revalorisation du pouvoir législatif. L'époque du Parlement « chambre d'enregistrement » peut être révolue, mais le gouvernement pourra-t-il gouverner ? Elle est conditionnée par sa mise en œuvre et l'application qui en sera faite par les différents acteurs constitutionnels, en particulier par le parti du président qui a toujours été dans une situation inconfortable<sup>349</sup>. « Godillot » ou rebelle ? Autonome et aiguillon ? À cet égard, alors que la question du cumul des mandats fait partie des silences de la révision, mais afin que cette dernière ne reste pas une coquille vide, une fugue, une prison dorée pour le Parlement, les parlementaires ne devront ni manquer de détermination pour affirmer leurs prérogatives et concrétiser les pouvoirs théoriques consacrés au Parlement par la révision, ni être effrayés par le mythe d'Icare, car s'ils revendiquent souvent des pouvoirs et marquent une certaine appétence à leur égard, dès qu'ils sont susceptibles d'en gagner, ils donnent l'impression de fuir leurs responsabilités et finissent par capituler de peur d'en avoir trop. Qu'ils méditent avec le cardinal de RETZ : « *Il y a très loin de la velléité*

---

<sup>347</sup> Cf. RDP, n° spécial quinquennat, 2000 ; O. DUHAMEL, *Le quinquennat*, Paris, Presses de Science Po, 2001 ; J. MASSOT, « Quinquennat et présidentialisation », *Mélanges Pierre Pactet*, Paris, Dalloz, 2003, p. 703-712.

<sup>348</sup> Cf. la modification de l'article 11 introduisant le référendum d'initiative parlementaire soutenue par les citoyens, ainsi que la possibilité donnée aux justiciables de saisir le Conseil supérieur de la magistrature (nouvel article 65-1) ou de contester *a posteriori* la constitutionnalité d'une loi (nouvel article 61-1) ou aux personnes lésées de saisir le Défenseur des droits (nouvel article 71-1), et la saisine par voie de pétition du Conseil économique, social et environnemental (nouvel article 69-1).

<sup>349</sup> M.-F. VERDIER, « Les élections de 2007 en France, retrouvailles et ruptures », *op. cit.*, p. 29.

*à la volonté, de la volonté à la résolution, de la résolution au choix des moyens, des moyens à l'application. »*

Ainsi, après cinquante ans et vingt-quatre révisions, la Constitution de la V<sup>e</sup> République n'est pas fossilisée, mais elle est désacralisée, et semble engagée vers une monarchie républicaine quinquennale inédite. La V<sup>e</sup> République deviendra-t-elle schizophrène ? Sera-t-elle « *dynamitée* »<sup>350</sup> ? Une VI<sup>e</sup> République indirectement engendrée par Nicolas SARKOZY ?

---

<sup>350</sup> D. ROUSSEAU, « La V<sup>e</sup> République dynamitée », *Le Monde*, 14 juin 2008.