

La révision de la Constitution

Pierre Mazeaud

DANS **REVUE FRANÇAISE DE DROIT CONSTITUTIONNEL** 2009/1 n° 77 , PAGES 147 À 151
ÉDITIONS **PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

ISSN 1151-2385

ISBN 9782130572190

DOI 10.3917/rfdc.077.0147

Date de mise en ligne : 17/03/2009

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2009-1-page-147?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Presses Universitaires de France.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La révision de la Constitution

PIERRE MAZEAUD

On a beaucoup écrit sur la réforme constitutionnelle de juillet 2008. Certains pour approuver sans réserve, sauf à préciser que l'on n'avait pas été assez loin, qu'il eut donc fallu faire le pas vers une VI^e République, d'autres pour critiquer, n'attachant d'importance qu'à la seule loi fondamentale de 1958, sans rappeler toutefois qu'il fut des réformes combien plus lourdes de conséquences comme le quinquennat.

Suis-je un commentateur à part en affirmant que si l'essentiel à retenir de cette réforme est le maintien du régime voulu par le général de Gaulle : une « république parlementaire à direction présidentielle », une erreur grave a été commise : la suppression pour partie du « parlementarisme rationalisé » voulu par Michel Debré.

Ce point de vue que je me suis efforcé de faire partager par les membres du comité Balladur n'a été retenu qu'en partie. Les articles 5 et 20 ne seront pas modifiés mais par contre le titre V, traitant des rapports entre le Parlement et le Gouvernement – auquel j'étais particulièrement attaché m'en étant très souvent entretenu avec l'ancien garde des Sceaux devenu Premier ministre – a été lui profondément bouleversé.

Est-ce le résultat d'une querelle entre théoriciens et praticiens ? Quelle que soit l'amitié que je porte aux professeurs de droit – on peut comprendre pourquoi – je maintiens que les enseignants de droit constitutionnel ont semblé vouloir rejeter les positions de ceux qui, légitimés par le suffrage universel, ont dû, non point seulement analyser la Constitution mais en assurer l'application. Querelle que Michel Debré avait tenu à éviter lors de l'élaboration de la Constitution en 1958, voulant rejeter « l'empire du droit » et donc se refusant à prendre des théoriciens dans son équipe, précisant : « La politique vient d'abord, le droit ensuite au titre de seul moyen ».

Pierre Mazeaud, membre de l'Institut.

Revue française de Droit constitutionnel, 77, 2009

A ceux qui, tout en approuvant la réforme de juillet, considèrent qu'un pas aurait dû être franchi vers une VI^e République, je répondrais que si leur analyse est dictée par l'ambiguïté qui naît de la cohabitation, et par là même de la répartition des pouvoirs entre l'Élysée et Matignon, ils n'ont pas saisi tous les avantages de la souplesse offerte par le texte de 1958 modifié en 1962. La loi fondamentale a en effet, deux lectures, comme l'affirmait Michel Debré ; en période de cohabitation, on pratique une lecture parlementaire, alors le Président de la République a un rôle d'arbitre essentiel ; lorsqu'il y a concordance entre la majorité présidentielle et parlementaire, on pratique une lecture présidentielle, c'est alors que le Président de la République détermine la politique de la Nation, au gouvernement de la conduire. La souplesse du texte fondamental est sa force et la pratique ces dernières années n'a nullement posé de situations insurmontables, bien au contraire elle a montré la cohérence de principes démocratiques s'affirmant par le vote du peuple aux différentes élections nationales.

A ceux – bien moins nombreux il est vrai – qui sont attachés au maintien pur et simple des dispositions d'origine, je dirais que des modifications peuvent s'imposer au vu notamment de la pratique. Même inscrite dans le marbre, la Constitution n'est pas immuable. Se jugeant à son application – comme tout texte mais celle-ci obéissant à des règles strictes – il se peut que des modifications apparaissent nécessaires comme ce fut le cas par exemple avec les conséquences de l'Union européenne.

Pour moi donc l'essentiel est maintenu. Le régime est ce qu'ont voulu les constituants de 1958 et de 1962 avec le renforcement de la magistrature présidentielle par le suffrage universel. Ainsi que le disait le général de Gaulle à Bayeux en 1946, « si le gouvernement doit être responsable devant le parlement, c'est du chef de l'État que doit procéder le pouvoir exécutif ».

Néanmoins les modifications de 2008, remarquables par leur ampleur, présentent des dérives résultant des atteintes au titre V. Le parlementarisme rationalisé, profonde innovation par rapport aux constitutions précédentes, avait été pensé il est vrai dès 1943 par Michel Debré dans un ouvrage rédigé à cette époque et publié à la Libération : *Refaire la France*.

Il y a d'abord l'article 34 qui encadre le domaine de la Loi : la Loi fixe des règles ou détermine des principes fondamentaux. Les matières autres que celles qui sont du domaine de la Loi ont un caractère réglementaire : c'est l'article 37. Dans ses *Mémoires*, Michel Debré n'hésite pas à voir dans ces dispositions « l'acte de naissance d'un parlementarisme de qualité ». Il s'en est expliqué devant le Conseil d'État : « Définir le domaine de la Loi, ou plutôt du Parlement, ce n'est pas réduire la vie parlementaire ».

L'initiative des lois appartient concurremment au Premier ministre et aux membres du Parlement, c'est l'article 39, mais l'ordre du jour est maîtrisé par l'exécutif.

La discussion du projet de loi porte d'ailleurs, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement.

Le nombre de commissions spécialisées est limité à six. Il n'est plus question de ces commissions spécialisées qui harcelaient le Gouvernement en défendant des intérêts trop particuliers.

Le droit d'amendement fait l'objet des articles 44 et 45. Il s'agit d'une prérogative essentielle à laquelle il ne faut toucher que d'une main tremblante, encore que les parlementaires eux-mêmes doivent prendre conscience du danger de l'obstruction. La Constitution donne au Gouvernement des moyens de coercition importants. Ainsi peut-il s'opposer, après l'ouverture du débat, à l'examen de tout amendement qui n'a pas été soumis antérieurement à la commission, peut-il demander à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui, peut-il également faire examiner le texte selon la procédure d'urgence – utilisée il est vrai trop souvent aujourd'hui – et provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire. Enfin l'article 49 lui permet d'engager sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte.

Je ne saurais oublier l'article 40 – les propositions ou amendements ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des ressources publiques, ou la création ou l'aggravation d'une charge publique, de même l'article 47 qui impose que le budget ait lieu en temps voulu, « règle de base pour la qualité des finances publiques », écrit Michel Debré.

Tout cela forme un tout avec, je ne puis m'empêcher de le préciser, la mise en place du Conseil constitutionnel auquel le garde des Sceaux pensait depuis longtemps et que le combat qu'il mena contre la CED confortait dans sa détermination. Permettre à une institution de s'assurer que les lois sont conformes à la Constitution, également des traités.

Cet ensemble remarquable est cohérent. Il présente des similitudes avec le projet de Constitution élaboré par le Comité général d'études institué par le Comité national de la Résistance, avec l'esprit du discours de Bayeux, surtout avec la volonté de Michel Debré.

Mais quel but poursuivait-il ? S'agissait-il d'abaisser le Parlement ? La réponse, bien différente, il l'apporta dans son discours du 27 août 1958 au Conseil d'État : « Une première volonté a dominé le projet : refaire le régime parlementaire de la République. Le gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir ». Le but est bien de créer « un régime parlementaire organisé » pour reprendre l'expression de l'auteur.

Au Conseil constitutionnel, j'ai toujours porté en moi « l'enseignement de Michel Debré » comme je l'avais dit au chef de l'État en lui présentant les vœux de l'institution. Je pensais à lui en faisant évoluer la jurisprudence dans un sens plus propice à l'élaboration d'une législation de qualité, bref en faisant respecter les dispositions du titre V.

Qu'en est-il aujourd'hui suite à la réforme de juillet dernier ?

Par cette réforme et contrairement à ce que l'on a pu dire, les pouvoirs du Président de la République ont en réalité été réduits, comme je l'ai récemment écrit. Il en est de même de ceux du Gouvernement. Le seul bénéficiaire est le Parlement, encore, et je n'hésite pas à le dire ayant été député, faut-il que les parlementaires en prennent conscience, jouent leur rôle qui est de voter la Loi et renoncent à cet absentéisme qu'ils justifient trop souvent par le cumul des mandats, exception française dont le rapport Ballardur demandait la suppression.

Par cette dernière révision, le domaine de la Loi reste encadré, fort heureusement. S'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la Loi, le Président de l'Assemblée saisie, et non plus seulement le Gouvernement, pourra opposer l'irrecevabilité.

Les assemblées vont pouvoir voter les résolutions mais, par ce biais, elles ne pourront mettre en cause la responsabilité du Gouvernement ni lui adresser des injonctions.

Le nouvel article 42 dispose que la discussion des projets et des propositions de loi portera, en séance, sur le texte adopté par la commission. Comme président de la commission des Lois, j'ai toujours souhaité une telle disposition, même si – et c'est sans doute une rare fois – je me suis opposé à Michel Debré.

Les conditions d'exercice du droit d'amendement sont modifiées aux articles 44 et 45 mais, en revanche, la règle selon laquelle tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées en vue de l'adoption d'un texte identique, à laquelle le Conseil constitutionnel a donné toute sa force à partir de 2006, est confortée.

L'ordre du jour sera désormais partagé conformément aux nouvelles règles de l'article 48 ce qui me semble être une erreur lourde de conséquence. On n'est pas sans savoir ce que valent certaines propositions de loi qui parfois sont tout simplement « ad hominem » !

L'engagement de la responsabilité du gouvernement prévu par l'article 49 devient pratiquement obsolète. Au comité Ballardur, je me suis opposé à la modification du texte dans la mesure où cette prérogative gouvernementale, si elle avait été bien comprise, était essentielle. En effet c'est face à la réticence de certains membres de sa majorité que le Premier ministre pouvait soulever l'application du 49-3 et non contre la minorité – ce qu'avait fait à tort un ancien Premier ministre. En effet si certains députés de la majorité refusaient de suivre le Gouvernement sur

une disposition jugée essentielle, qu'ils votent la censure au risque de perdre l'investiture pour l'élection future.

On a naturellement beaucoup épilogué sur la possibilité pour le Président de la République de s'exprimer devant le Congrès, allant même jusqu'à considérer que c'était là la raison du changement voulu par Nicolas Sarkozy. Je n'ai nullement été défavorable à cette mesure. Le Président peut avec les moyens audiovisuels s'adresser à l'ensemble des Françaises et des Français, il était ridicule de maintenir une règle qui l'empêchait de s'adresser à la Souveraineté nationale.

Beaucoup va dépendre maintenant des lois organiques et de ce que vont faire les assemblées de la réforme de leur règlement¹. Leur travail, il est vrai, est encadré par l'article 61 de la Constitution sur lequel Michel Debré insista à la fin du tome II de ses *Mémoires* dans les termes suivants : « Une dernière précaution a été prise. Les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, seront soumis au Conseil constitutionnel qui aura ainsi le pouvoir d'annuler les articles contraire à la Loi fondamentale et à son esprit ».

Puisque j'ai parlé de l'article 61, on comprendrait difficilement que je ne dise pas un mot de la réforme apportée au Conseil constitutionnel par l'exception, donc par la saisine du justiciable. On sait que j'ai toujours été opposé et, sans doute, n'ai-je pas été assez convaincant au sein du « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République », mais j'avais face à moi de nombreux théoriciens, professeurs de droit, tenant à cette réforme qui fait du Conseil non plus une institution mais une juridiction. Je pense toujours en effet que l'introduction d'un contrôle *a posteriori* des lois par voie incidente est sans doute de nature à renforcer encore l'empire du droit et à favoriser l'utilisation procédurière de la Constitution.

Déjà en 1974 l'extension du droit de saisine du Conseil constitutionnel avait conduit le doyen Favoreu à dire que la politique était « saisie par le Droit » ; combien cette formule a de résonance aujourd'hui où l'emprise des juges sur le Gouvernement s'accroît. Que le politique, c'est son rôle et il a la légitimité pour cela, cesse de céder devant le juriste.

Désormais la réforme sera jugée à son application. Espérons que les responsables politiques suivant en cela les recommandations de Michel Debré sauront faire bon usage de ces nouvelles dispositions et trouver la sagesse suffisante pour ne pas modifier à nouveau notre loi fondamentale.

La V^e République parlementaire à direction présidentielle doit demeurer. Évitez la naissance d'une VI^e République.

1. La première loi organique déjà votée par l'Assemblée concerne les ministres, ayant été élus députés, qui pourront retrouver leur siège lorsqu'ils quitteront le gouvernement. Inutile de préciser que je suis très opposé à cette disposition qui n'est que de complaisance.