

Quel avenir pour la Constitution de 1958 ?

Etude par Bertrand Mathieu professeur émérite de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ancien conseiller d'État (s. ext.)

Constitution et pouvoirs publics

S'interroger sur l'avenir de la [Constitution de la Ve République](#) à l'occasion de son 65e anniversaire conduit à déterminer, de manière à la fois rétrospective et prospective, si elle constitue un outil pertinent de régulation de la vie politique et sociale nationale. Constitution novatrice, établie pour répondre aux défis du rétablissement d'un pouvoir efficace, modifiée, soit pour s'adapter à des réalités nouvelles, soit dans n objectif de rééquilibrage des pouvoirs, soit, parfois, pour répondre à « l'air du temps », elle doit faire face aujourd'hui à de nouveaux enjeux tenant, notamment, à la crise qui affecte un pouvoir politique, à la fois concurrencé, en panne de responsabilité et en déficit de confiance. Si des solutions constitutionnelles sont possibles, il convient cependant de ne pas céder au mirage de la magie institutionnelle.

1. - Si la France s'est construite et a connu un régime relativement stable pendant 800 ans, depuis la Révolution française, elle pouvait donner l'impression d'être à la recherche d'un système constitutionnel. La IIIe République clôt la succession de régimes produits d'une tentative de synthèse entre la tradition monarchique et l'esprit de la Révolution en établissant, dans les faits et alors même que les textes constitutionnels sont plus ambigus, un régime parlementaire classique. Si l'on prend comme dates fondatrices les textes constitutionnels de 1875, la IIIe République aura duré 65 ans (70 ans si l'on prend en considération la chute du Second Empire), elle succombe à la défaite en 1940. La IVe République, régime éphémère, s'attache à mettre quelques « rustines » pour faire face aux dérives institutionnelles du régime de la IIIe République.

2. - Alors que la [Constitution de 1958](#), qui lui succède, fête son 65e anniversaire, la question de l'avenir de ce régime est à nouveau posée. C'est probablement le résultat d'une tentation bien française de chercher dans la réforme constitutionnelle une solution aux problèmes qui affectent tant la situation politique que, plus largement, la situation sociale.

3. - Chaque constitutionnaliste, et la plupart des responsables politiques, ont dans leur besace le projet d'une constitution idéale, la faiblesse parlementaire appelant le renforcement de ce que l'on appelle, improprement, le pouvoir exécutif, en réalité pouvoir gouvernemental, comme la faiblesse du pouvoir gouvernemental a appelé l'abaissement du pouvoir du parlement.

4. - Avant de s'interroger sur l'avenir de notre Constitution, il convient d'abord de revenir rapidement sur sa genèse, avant de mesurer le chemin qu'elle a parcouru depuis 1958. Dans un second temps, il convient de s'interroger sur les réformes possibles. La plus radicale, consiste à ouvrir une nouvelle page de l'histoire constitutionnelle en établissant une VIe République. Porté essentiellement par des courants politiques « *néo révolutionnaires* », ce projet semble, en l'état, faire long feu. On relèvera d'ailleurs à ce propos, qu'en France, les changements de régime ont été le fruit de révolutions, de défaites militaires, ou de crise grave. On ne peut ainsi exclure qu'une grave crise politique ou sociale ébranle le régime, mais le changement de Constitution serait alors plus le résultat de cette crise qu'une solution à un problème spécifiquement institutionnel. De manière plus ou moins profonde, des réformes sont proposées tant par la doctrine que par la classe politique. C'est alors la question de la cohérence du système institutionnel qui est posée. En toute hypothèse, il convient de résister à la tentation qui vise à proposer des solutions avant de diagnostiquer des problèmes.

1. L'avènement de la Ve République : une Constitution novatrice

5. - Comme toute Constitution, le texte de 1958 a des sources médiates d'inspiration et des sources immédiates de rédaction. Sous la IIIe République, la doctrine constitutionnelle, rejointe par une partie de la « *classe politique* », demande des réformes de fond. C'est notamment ainsi que Carré de Malberg propose l'introduction du référendum et du contrôle de constitutionnalité des lois. Joseph Barthélémy suggère de rationaliser la procédure d'adoption de la loi. Maurice Hauriou soutient aussi l'idée d'un contrôle de la loi ainsi que l'élection du président de la République au suffrage universel. Du côté des politiques, André Tardieu propose le renforcement du droit de dissolution, le référendum législatif et l'encadrement du pouvoir des parlementaires en matière financière. Ce mouvement dit « *révisionniste* » inspirera durant la guerre la réflexion constitutionnelle tant à Vichy que dans la mouvance du général de Gaulle (qui a été l'un des collaborateurs de Tardieu). La défaite et la construction d'un nouveau régime sur les ruines institutionnelles après-guerre conduiront le général de Gaulle à prendre position, en faveur d'un exécutif fort incarné dans le chef de l'État, notamment, dans ses discours de Bayeux et d'Épinal en 1946. L'impuissance politique (mais non économique) de la IVe République et sa chute, qui rebat les cartes en faveur du général de Gaulle, vont à la fois lui donner les moyens de mettre en œuvre ses projets constitutionnels et de justifier de leur impérieuse nécessité. Si c'est au général de Gaulle que l'on doit la place éminente et prépondérante du chef de l'État, c'est à Michel Debré que l'on peut attribuer la mise en place d'un régime parlementaire par le maintien des mécanismes propres à ce régime [Note 1](#).

6. - Il s'agit ainsi, pour synthétiser très sommairement ce projet, de renforcer le pouvoir « *exécutif* », de faire du président de la République, l'incarnation du pouvoir d'État, de lui donner des outils lui permettant d'imposer au parlement l'adoption de certaines décisions, tout en maintenant le principe de la responsabilité du Gouvernement devant le parlement. Ce sont ces mécanismes qui feront dire à Michel Debré, à l'occasion de son discours de présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'État, que cette nouvelle Constitution établit un véritable régime parlementaire, alors que les Républiques précédentes n'avaient jamais réussi à l'établir. C'est en réalité l'établissement d'un régime parlementaire dualiste, c'est-à-dire dans lequel le Gouvernement est responsable à la fois devant l'Assemblée nationale et devant le président de la République (bien que le texte constitutionnel n'établisse pas cette dernière forme de responsabilité), succédant aux régimes précédents fonctionnant comme des régimes d'assemblée. Le second élément, contrepartie aux pouvoirs attribués au président, tient au fait que ce dernier établit un lien direct avec le Peuple, d'où il tire, à partir de 1962, on y reviendra, sa légitimité. De ce point de vue le référendum occupe dans la logique institutionnelle une place essentielle.

2. Les mutations de la Constitution : une Constitution dénaturée ?

7. - Une constitution, c'est essentiellement une pratique - il suffit de prendre quelques exemples de régimes autoritaires dotés de constitutions démocratiques, ou d'analyser sur certains points les divergences entre le texte de 1958 et le fonctionnement des institutions pour s'en convaincre - les mutations qu'a subi le texte de 1958 conduit à considérer que la Constitution telle qu'elle existe et fonctionne aujourd'hui n'est plus exactement celle de 1958.

Si certaines révisions ont accentué les caractéristiques originelles du régime (comme la réforme de 1962), d'autres ont tenté d'établir un certain nombre de correctifs (comme l'importante réforme de 2008), d'autres, enfin, ont quelque peu dénaturé, ou tout du moins transformé en profondeur, la [Constitution de 1958](#) (il est, notamment ainsi du renforcement considérable du rôle du Conseil constitutionnel, de l'établissement du quinquennat en lien avec la modification du calendrier électoral et de l'adaptation de la Constitution à la construction européenne).

8. - 1962 : l'élection du président de la République au suffrage universel. - Alors qu'en 1958, le général de Gaulle souhaite élargir le corps électoral pour les élections présidentielles en accordant le droit de vote à un large panel d'élus locaux, noyant en quelque sorte les parlementaires dans ce vaste ensemble, pour des raisons assez variées qui tiennent notamment à l'indépendance de l'Algérie (ce qui évite une prépondérance d'un corps électoral non métropolitain) et à sa volonté d'assurer une forte légitimité à ses successeurs, le général de Gaulle profite de l'émotion suscitée par l'attentat du Petit-Clamart qui l'a visé, pour proposer, par la voie, alors contestée, du référendum de l'article 11 de la Constitution (c'est-à-dire sans l'intervention préalable du Parlement), l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Cette réforme parachève la logique de la [Constitution de la Ve République](#) en renforçant considérablement l'autorité du président de la République. Sans rien changer à ses pouvoirs, elle lui assure une légitimité en réalité plus forte que celle des parlementaires, élus dans des circonscriptions, alors que le président est le seul élu national.

9. - 1971-1974-2008 : le rôle central du Conseil constitutionnel. - Si c'est la [Constitution de 1958](#) qui rompt avec la tradition française de la souveraineté de la loi en créant un contrôle de constitutionnalité de cette dernière, ce sont en réalité des évolutions successives, générées soit par le Conseil constitutionnel lui-même, soit par des révisions constitutionnelles, qui vont donner à l'institution de la rue de Montpensier un rôle central dans les institutions. En effet, il faut attendre 1971 pour qu'à l'initiative du Conseil constitutionnel lui-même, la référence aux droits et libertés fondamentaux fournisse les instruments permettant l'exercice d'un véritable contrôle de constitutionnalité, et 1974 pour qu'une réforme constitutionnelle permette à l'opposition parlementaire de se saisir de ces instruments. En 1993, le « *comité Vedel* » échouera à faire admettre l'idée d'un contrôle de constitutionnalité a posteriori par voie d'exception, en 2007. Il a fallu que le « *comité Balladur* », et notamment son président, use de beaucoup de persuasion pour faire inscrire cette réforme dans le texte du projet de loi constitutionnelle de 2008. Par cette procédure de la question prioritaire de constitutionnalité, chaque justiciable peut soulever devant un juge l'inconstitutionnalité de la loi qui lui est appliquée. Après un système de filtres, le Conseil constitutionnel peut être amené à se prononcer sur la conformité à la Constitution du texte qui lui est soumis. Cette procédure a profondément transformé l'équilibre institutionnel. D'une part, elle permet au citoyen, ou plus exactement au justiciable, de générer un contrôle de constitutionnalité sur n'importe quel texte législatif, à n'importe quel moment. D'autre part, elle soumet le Parlement à un contrôle très serré par le juge constitutionnel : *a priori*, la question de constitutionnalité de la loi devient un argument très fort dans le débat législatif ; *a posteriori*, lorsque le Conseil constitutionnel censure la loi, il peut intervenir sur le calendrier parlementaire en fixant au législateur un délai pour corriger son travail et encadre, le cas échéant, de manière substantielle les mesures qu'il devra prendre. Les chiffres parlent par eux-mêmes du succès que cette procédure a rencontré : 1060 décisions QPC rendues depuis 2010 (au 20 septembre 2023). Si cette procédure s'inscrit dans la logique du respect de la volonté du constituant et « *renationalise* » le contrôle du respect des droits fondamentaux, une interprétation constructive du texte constitutionnel et le risque d'un encadrement trop strict de la marge de manœuvre que ce dernier laisse au législateur, peut conduire à une intervention du juge dans l'exercice du pouvoir normatif qui ne répond aucunement à la logique institutionnelle de la Ve République.

10. - 2000 : le quinquennat et le calendrier électoral. - Jusqu'en 2000, le mandat du président était de 7 ans, il était indéfiniment renouvelable.

La loi constitutionnelle de 2000 [Note 2](#), adoptée par référendum, réduit la durée du mandat présidentiel à 5 ans et le limite à deux mandats successifs.

Plusieurs raisons ont été invoquées pour justifier la réforme, elles ne sont guère convaincantes.

La durée de 5 ans serait plus « *moderne* ». En France le septennat s'expliquait par des raisons historiques, liées à la naissance de la IIIe République, on le trouve rarement dans d'autres pays. Or, le président de la Ve République dispose de pouvoirs importants alors qu'il est irresponsable politiquement ; aussi est-il bon que le peuple soit invité à le choisir, à le confirmer ou à le remplacer, tous les 5 ans et non tous les 7 ans. C'est là l'argument principal. La faiblesse de la participation au référendum de septembre 2000 montre avec quel enthousiasme les Français ont accueilli le « *cadeau* » qu'on leur offrait.

La réforme devrait éviter à l'avenir les situations de cohabitation. Le président étant élu pour la même durée que l'assemblée et à la même période, devrait pouvoir compter, à l'Assemblée nationale, pour la durée de son mandat, sur une majorité disposée à soutenir son action. Pour plus de sûreté, estimant que les électeurs confirmeraient lors des élections législatives leur choix de la présidentielle, une loi du 15 mai 2001 [Note 3](#) a fixé les premières à une date postérieure à la seconde et très proche de celle-ci. Mais, d'une part, la coïncidence entre la durée du mandat présidentiel et celle des députés n'est pas acquise - elle disparaîtrait en cas de dissolution de l'Assemblée nationale, de démission ou de décès du président - d'autre part, la cohabitation a plutôt bien fonctionné engendrant un nouvel équilibre entre les pouvoirs du président et ceux du Premier ministre, sans conduire à l'impuissance politique.

En réalité, c'est toute la conception de la fonction présidentielle qui est en cause. Le mandat de 5 ans tend à consacrer le président comme véritable chef de l'exécutif, comme patron du système politique, tout en affaiblissant la position du Premier ministre dont la légitimité repose, de fait, entièrement sur la volonté du président. Elle a également renforcé le rôle du Sénat, seule institution dont le calendrier électoral est distinct et dont le rôle d'opposant est potentiellement valorisé. L'absence de « *respiration démocratique* » en cours de mandat affaiblit incontestablement la responsabilité du président, contrepartie de l'importance de ses pouvoirs. Cette réforme a profondément modifié l'équilibre institutionnel et politique de la Ve République sans résulter d'une réflexion d'ensemble, d'où le danger des réformes qui ne sont pas analysées au regard d'une vision globale du régime politique.

11. - 2008 : la grande réforme [Note 4](#). - La réforme initiée par le président Sarkozy, et préparée par le comité présidé par Édouard Balladur, avait pour objectif de démocratiser le système politique, notamment en procédant à un rééquilibrage des pouvoirs. Si l'on fait abstraction de la création de la Question prioritaire de constitutionnalité, déjà abordée, et qui a été sans contexte la mesure phare de cette révision, d'autres réformes avaient pour objet une rénovation en profondeur des institutions.

Il s'est agi d'abord de renforcer les pouvoirs du Parlement.

Parmi les mesures les plus importantes, celles qui visent à laisser aux assemblées une plus large maîtrise de l'ordre du jour, accompagnée d'un renforcement du rôle de l'opposition.

L'émancipation du Parlement passe également par un éroussement de l'« *arme fatale* » dont dispose le Gouvernement avec les dispositions de l'article 49-3 relatives à l'engagement de responsabilité sur un texte. La formule retenue limite le recours à cette procédure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, ainsi qu'à un autre projet (ou proposition) de loi par session. Dans la situation qui est celle d'une absence de majorité absolue au Parlement, cette réforme a incontestablement affaibli le Gouvernement en conduisant d'abord à une remise en cause de la légitimité de cette procédure, comme l'a montré en 2023 son utilisation relativement à un projet de réforme des retraites. Une autre novation consiste à ce que les projets de lois soient débattus en séance publique dans les termes adoptés par la Commission parlementaire saisie au fond. Le souci de la qualité du travail législatif a également inspiré cette réforme avec, en particulier l'obligation de faire précéder les projets de loi d'études d'impact, réforme très largement « *émasculée* » par la jurisprudence du Conseil constitutionnel [Note 5](#). C'est également le pouvoir de contrôle du parlement qui a été renforcé. Cet axe de la réforme tend à prendre acte du fait que le rôle d'un parlement moderne est plus encore de contrôler que de légiférer.

S'agissant du chef de l'État, ses compétences ne sont pas affectées, mais le contrôle dont elles font l'objet est renforcé. Il en est ainsi de la disposition qui permet au Parlement de donner un avis sur les nominations prononcées par le président aux fonctions les plus importantes.

S'agissant de la disposition symbolique de l'article 16 de la Constitution, permettant l'attribution des pleins pouvoirs au président de la République en cas de crise, le contrôle susceptible d'être exercé par le Conseil constitutionnel a été renforcé.

On relèvera également qu'a été adopté un renforcement de l'interdiction du cumul des mandats.

12. - Certaines de ces mesures ont connu un succès assez variable, on peut ainsi, notamment, considérer que les parlementaires n'ont pas pris toute la mesure des compétences qui leur ont été attribuées et que les restrictions au cumul des mandats font aujourd'hui l'objet de critiques, en ce qu'elles conduisent à éloigner les parlementaires des réalités du terrain.

13. - Enfin, un autre champ de la réforme doit être souligné, en ce qu'il touche à une évolution profonde du système institutionnel, marqué par le renforcement considérable du rôle de l'institution judiciaire. De ce point de vue, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature vise d'une part à renforcer l'indépendance de la justice en écartant le président de la République de sa composition, d'autre part à établir un mécanisme de responsabilité des magistrats, à l'initiative des justiciables. La volonté de lutter contre le corporatisme judiciaire (qui, avec la politisation, est l'un des deux fléaux de la justice) a conduit à renforcer la place des personnalités extérieures au sein de l'institution.

Mais si cette réforme a incontestablement renforcé l'indépendance de l'institution judiciaire, sa mise en œuvre n'a pas vraiment permis que la responsabilité des magistrats puisse être réellement engagée, pas plus qu'elle n'a limité l'emprise syndicale sur la représentation des magistrats au sein de l'institution.

14. - L'adaptation de la Constitution à la construction européenne. - Reprendre l'historique des modifications de la Constitution générées par l'évolution des traités européens, dépasserait largement les limites de cette étude. Il n'en reste pas moins que les modifications résultant de la ratification de l'Acte unique européen (1987) puis celle des accords de Maastricht (1992) et du traité d'Amsterdam (1997), enfin le projet de Constitution européenne (2005) (rejeté par les Français par référendum, mais dont la substance a été reprise pour l'essentiel, et sauf quelques dispositions symboliques, par le traité de Lisbonne), ont profondément affecté le principe de souveraineté nationale. Ainsi, nombre de compétences échappent aux autorités nationales. Il ne s'agit pas ici d'un jugement de valeur sur cette situation, mais d'un constat. Des pans entiers de notre système juridique échappent aujourd'hui aux autorités françaises, au législateur en particulier, mais à l'exécutif aussi, ainsi dans le domaine des transports, de la concurrence, de l'agriculture, de l'environnement... On estime aujourd'hui que plus de 50 % du droit applicable en France est d'origine communautaire, ainsi que 80 % des lois adoptées chaque année.

15. - Le droit européen, en effet, est d'application directe et immédiate. Il s'inscrit dans des règlements - obligatoires - et des directives, dont la mise en œuvre est laissée aux instances nationales, mais qui peuvent être si précises qu'elles ne leur confèrent que peu de liberté. La France s'est dessaisie de la maîtrise de sa politique monétaire et de change au profit de la Banque centrale européenne (BCE). De ce point de vue, il devient patent que l'existence d'une monnaie unique exige, notamment, dans une période de crise, une politique économique et financière commune. Elle a également abandonné, pour l'essentiel, le contrôle de ses frontières. Elle a dû accorder le droit de vote, pour certaines élections, aux citoyens de l'Union, vivant sur son sol. Surtout, la compétence de l'Union s'étend à la protection des droits fondamentaux, le traité de Lisbonne ayant introduit dans le droit de l'Union européenne la Charte des droits fondamentaux.

3. Changer de Constitution : une question récurrente

16. - La VI^e République est un « *serpent de mer* » du débat politique et institutionnel. De manière très approximative, ce projet [Note 6](#) vise à affaiblir le pouvoir du président de la République, renforcer celui du Parlement, ce retour au parlementarisme moniste étant contrebalancé par des modalités d'expressions directes, non pas du peuple en tant que tel, mais de groupes de citoyens auxquels seraient attribuées certaines initiatives, en matière législative, voire s'agissant de la révocation des élus.

Outre le fait que cette démocratie participative, dont on peut partager les objectifs, reste une nébuleuse s'agissant des techniques afférentes (qui représente qui ? quels intérêts ? quels sont les critères et les conditions de la prise de décision ?...), l'idée générale est en fait d'affaiblir le pouvoir, de le diluer en quelque sorte, partant du postulat selon lequel le pouvoir politique n'est pas véritablement légitime, on y reviendra.

17. - En réalité, élaborer une nouvelle Constitution doit partir d'une démarche inversée. Elle demande de se mettre d'accord sur un diagnostic, puis sur des objectifs, avant d'envisager les mécanismes et les structures susceptibles d'y répondre. Il est permis de considérer qu'au-delà de l'attrait que peut représenter une nouvelle République, le consensus serait difficile à obtenir s'agissant de cette démarche.

18. - La seconde difficulté tient au fait que chacun tend à vouloir inscrire dans la Constitution ce qui lui semble important. Certes, une Constitution est l'expression de priorités liées à une époque déterminée (en ce sens le préambule de la [Constitution de 1946](#) fait référence aux « principes particulièrement nécessaires à notre temps ») et on pourrait, par exemple considérer qu'après les principes relevant du libéralisme politique (ceux de 1789), ceux relevant des exigences sociales (ceux de 1946) on puisse inscrire dans la Constitution d'autres principes relatifs à des exigences budgétaires (« la règle d'or »), ou à la protection de l'environnement (la charte de 2004), ou prendre en compte la participation de la France à l'Union européenne (le Titre XV de la Constitution). Mais une Constitution ne peut être le réceptacle de préoccupations diverses (la lutte contre l'immigration, l'avortement...) ou réitérer, de manière parfois contradictoire, des principes déjà inscrits dans le texte constitutionnel (la protection de l'environnement). Selon la formule imagée de Guy Carcassonne il convient d'éviter que « *L'État de droit {ne} s'ensable dans des tas de droits* ». Sauf à subir une dévaluation, la Constitution ne peut subir les évolutions dont souffre la loi, et devenir bavarde.

19. - Par ailleurs, si les constitutionnalistes peuvent fournir aux constituants une « boîte à outils » constitutionnels [Note 7](#), l'expert ne peut se substituer au politique. De la même manière, il faut se garder de la référence à une constitution qui aurait vocation à constituer un modèle universel applicable à toute Nation, quelles que soient son histoire, ses mœurs... De ce point de vue, si la Commission de Venise du Conseil de l'Europe constitue une institution remarquable par la qualité de son expertise, il faut se garder du tropisme selon lequel un régime parlementaire moniste, marqué par un mode de scrutin à la proportionnelle, auquel serait adossée une justice autonome, constituerait un système universellement transposable, de la même manière que cette fonction de conseil ne doit pas affecter la souveraineté constitutionnelle des États.

20. - Enfin, une question importante est celle du mode d'adoption d'une Constitution. On ne reviendra pas sur les différentes procédures utilisées dans l'histoire constitutionnelle de la France et on ne commentera pas le relatif échec d'une procédure participative, comme celle tentée en 2022 au Chili. On relèvera seulement que la Constitution dans une démocratie ne peut qu'être, in fine, ratifiée par le peuple, par référendum, comme la règle qu'il se donne à lui-même.

4. Réviser la Constitution : une Constitution rénovée ?

21. - Si l'on reste dans l'épure d'une révision constitutionnelle, il convient de lier identification des problèmes rencontrés et proposition de solutions. Les lignes qui suivront auront une connotation plus personnelle.

22. - La question centrale me semble être relative à la crise de la démocratie libérale. Certes, cette crise n'est pas propre à la France [Note 8](#) mais elle prend en France une dimension particulière tenant au fait que sont en panne les mécanismes de légitimation du pouvoir propres, notamment, à la Ve République qui trouvent dans la possibilité pour le Peuple de s'exprimer une contrepartie à la prééminence présidentielle.

23. - En réalité, la crise de la démocratie tient d'abord à la déconnexion entre le vote et l'exercice du pouvoir. Malgré les apparences, le pouvoir politique est un « *Gulliver enchaîné* » [Note 9](#). Pour être bref, il suffit de constater que la part d'autonomie dans la décision politique est faible. La réalité du pouvoir appartient pour une large mesure aux juges (nationaux ou internationaux), à des organisations supranationales (Union européenne, Conseil de l'Europe), à des autorités administratives indépendantes, à des ONG (dont la transparence laisse souvent à désirer), à des banques centrales indépendantes, aux GAFA, à des agences de notation... la liste pourrait s'étendre. La question n'est dès lors pas tant celle du jugement porté sur l'exercice de leur pouvoir par ces institutions publiques ou privées, mais sur le fait qu'elles ne puisent pas leur autorité dans une légitimité de nature démocratique, mais dans une légitimité autre, tenant, notamment à l'expertise ou à l'impartialité [Note 10](#).

C'est pour l'auteur de ces lignes, l'une des raisons fondamentales de la crise politique et sociale. La revendication sociale ou politique ne trouve pas dans la représentation politique son expression.

On ajoutera que, de manière plus ponctuelle, mais non dépourvue de lien avec les observations qui précèdent, la chute des grandes formations politiques traditionnelles et le désordre qui en résulte à l'Assemblée nationale rendent la représentation inaudible.

Enfin, de manière générale, on assiste à un renforcement des autorités disposant d'un pouvoir de contrôle au détriment de celles qui ont un pouvoir de décision.

On peut alors légitimement s'interroger sur le point de savoir si l'une des solutions qui peut être apportée à cette crise est d'affaiblir le pouvoir politique.

24. - Plus spécifiquement, la montée en puissance des pouvoirs des juges est un facteur central de l'affaiblissement du pouvoir politique. Il ne s'agit pas de nier le rôle fondamental des juges dans une démocratie libérale comme garant du respect des règles fixées par le pouvoir politique et de la hiérarchie de ces normes, ils sont aussi les garants de l'absence d'arbitraire, c'est ce que l'on appelle l'État de droit. Or, aujourd'hui un certain nombre de facteurs tendent à renforcer considérablement le « *pouvoir judiciaire* ». Il en est ainsi d'un droit très largement fondé sur le développement des droits fondamentaux individuels, dont le juge est le gardien naturel, au détriment de l'intérêt général, que le politique a pour mission de déterminer. Il en est également ainsi de l'existence d'ordres juridiques superposés et non hiérarchisés (international, européens, constitutionnel) dont les rapports sont essentiellement régulés par des juges. Fort de ces compétences, le juge tend à revendiquer, non plus seulement son indépendance, mais son autonomie dans le système institutionnel.

25. - On ne peut incontestablement pas revenir sur certaines évolutions précédemment relevées qui s'inscrivent dans le cadre de certaines formes de mondialisation et de l'irréversible construction européenne. Il est cependant possible d'établir un certain nombre de correctifs, par voie de révision constitutionnelle, pour revivifier la démocratie, c'est-à-dire rendre la parole au peuple, pour autant que l'on se situe dans cette perspective.

26. - Parmi les solutions qui pourraient être retenues : le rétablissement d'un septennat, ou un sextennat, présidentiel, avec une déconnexion des élections présidentielles et des élections parlementaires, permettant au peuple de s'exprimer au cours du mandat du président, l'instauration d'une dose de proportionnelle (à condition à ce qu'elle ne conduise pas à l'impotence politique), la responsabilité individuelle des ministres devant le Parlement afin de limiter la confusion entre sanction politique et sanction pénale qui caractérise la procédure devant la Cour de justice de la République, imposer aux juges le respect du principe d'impartialité qui fonde leur légitimité... Il existe aussi d'autres pistes à creuser, notamment, celle de la démocratie participative, qui vise à associer les destinataires de la norme à son élaboration. Elle laisse cependant pendante la question de la prise de décision. Formulée de manière incantatoire, et souvent

objet de manipulations politiques, cette forme de délibération mérite d'être développée, à condition de ne pas être trompeuse. C'est en tout cas, au niveau local, un instrument de démocratie intéressant. Il convient cependant de ne pas tomber dans des billevesées comme le tirage au sort des dirigeants, qui constitue une négation de la démocratie en ce qu'il ne permet pas au citoyen de choisir entre plusieurs options politiques.

27. - Mais trois réformes fondamentales devraient faire l'objet d'un débat, elles visent à rétablir la confiance, condition essentielle de la démocratie.

28. - La première vise à renforcer la place du référendum dans le fonctionnement des institutions. - Le sort réservé en France à la procédure référendaire constitue une forme de déni de démocratie, alors même que le référendum fait incontestablement partie de l'ADN de la Ve République, tout du moins dans sa version originelle. Le référendum est en effet inscrit dans la Constitution comme une expression de la souveraineté nationale alternative à celle des représentants [Note 11](#). Et pourtant, depuis plus de 15 ans, aucun référendum n'a été organisé, la Constitution a été quasiment systématiquement révisée par la voie exclusivement parlementaire, le Conseil constitutionnel a laissé entendre qu'il pourrait contrôler le recours du président de la République au référendum direct, c'est-à-dire sans vote parlementaire préalable, pour réviser la Constitution alors même, qu'aussi contestable que puisse être cette procédure, aucune disposition constitutionnelle n'attribue au Conseil constitutionnel cette compétence, et enfin, le rejet par référendum du projet de Constitution européenne a été contourné par le vote d'une loi autorisant la ratification d'un traité similaire à celui auquel les Français s'étaient opposés. La dérive plébiscitaire dont le référendum peut faire l'objet est ambivalente, c'est aussi un moyen de renforcer la responsabilité politique, dont l'absence participe également à la crise de la démocratie. Le recours au référendum doit être encadré (par le texte constitutionnel et non par un juge), il doit être utilisé à bon escient (la réforme des retraites n'était probablement pas l'objet le plus pertinent), mais il a une vertu démocratique majeure, celle d'établir un lien direct entre le résultat d'un vote et la décision prise.

29. - La seconde proposition vise à créer une procédure de validation laissant le « dernier mot » au pouvoir politique. - Conformément au principe démocratique qui est l'expression de la souveraineté du peuple inscrite à l'article 3 de la Constitution, le pouvoir politique doit avoir « *le dernier mot* » dans des cas exceptionnels et sans que soit remis en cause l'exercice du contrôle juridictionnel. Aujourd'hui ce « *dernier mot* » appartient, en principe, au Constituant (représentants ou peuple) par la procédure de révision constitutionnelle qui permet de surmonter une jurisprudence du Conseil constitutionnel. Mais une autre procédure mérite d'être envisagée. Se rapprochant du mécanisme de la validation législative, elle permettrait à une majorité parlementaire conséquente (celle des 3/5e des suffrages exprimés pour se rapprocher de celle exigée pour la révision de la Constitution) ou, mais cela mérite réflexion, à une majorité du peuple s'exprimant par la voie référendaire avec, le cas échéant, l'existence d'un quorum, de décider qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle, pour un vice de fond ou de forme, s'appliquera nonobstant cette déclaration. Il ne s'agit pas de réviser la Constitution, mais de permettre au pouvoir démocratique de faire valoir ponctuellement sa volonté. Par exemple lorsque le Conseil constitutionnel déclare, sur des bases fragiles, la pénalisation de l'aide apportée aux migrants en situation irrégulière comme contraire au principe de fraternité, l'intervention du parlement, ou du peuple, viserait à maintenir cette disposition en vigueur, sans bien sûr remettre en cause la valeur constitutionnelle du principe de fraternité. Les conditions de mise en œuvre de cette procédure de validation impliquent qu'il ne pourra y être recouru que de manière tout à fait exceptionnelle. Par ailleurs, son impact serait essentiellement symbolique en rappelant la prééminence de principe du pouvoir politique et en invitant le juge constitutionnel à maintenir une jurisprudence qui ne soit pas excessivement créatrice sans obérer son rôle de gardien du texte constitutionnel.

30. - Le troisième axe de réflexion vise l'articulation des compétences européennes et de la souveraineté nationale [Note 12](#). - D'une part, même si cela ne relève pas directement du champ constitutionnel, il conviendrait de préciser la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États, afin d'éviter un grignotage constant des compétences étatiques ; d'autre part, il conviendrait de réformer en profondeur les mécanismes de décisions au sein de l'Union européenne en redonnant au Conseil les prérogatives qui doivent être les siennes et en subordonnant le rôle de la Commission. Enfin, alors que le Conseil constitutionnel, comme d'autres juridictions constitutionnelles européennes, a reconnu la possibilité d'opposer des principes inhérents à l'identité constitutionnelle à la transposition de directives européennes [Note 13](#), il conviendrait, d'une part, que ces principes soient également opposables à la jurisprudence, parfois très constructive et normative, de la Cour EDH, d'autre part que le Constituant puisse lui-même déterminer certains domaines (par exemple le contrôle des frontières), ou certains principes relevant de l'identité constitutionnelle, pour lesquels la France pourrait user du droit au dernier mot. Ces procédures auraient un caractère exceptionnel et ne conduiraient nullement à un « *frexit* ». Elles constitueraient tout au plus une « *soupage de sécurité* » exprimant le fait que la souveraineté nationale, aussi limitée soit-elle, existe encore.

31. - Conclusion. - Les propositions qui concluent cette étude méritent d'être discutées, éventuellement contestées.

L'avenir de la Ve République dépend de sa capacité à surmonter les crises de natures diverses que rencontre notre pays et de son aptitude à garder son caractère démocratique afin que le fossé ne se creuse pas plus encore entre le peuple et les dirigeants politiques.

L'analyse qui précède s'inscrit dans une logique : celle selon laquelle la démocratie ne peut exister que dans un cadre national, celle selon laquelle la Constitution est l'expression la plus solennelle de la volonté du Peuple, comme cadre et miroir d'une société, celle selon laquelle il est des questions sur lesquelles le peuple doit pouvoir décider directement.

Cette analyse ne vise pas au repliement de la Nation sur elle-même mais à une régulation, et non à une subordination, dans les rapports entre l'État et les structures supranationales. Elle ne remet pas en cause l'État de droit, mais vise à son recentrage.

32. - Pour revenir à la question posée au début de cette étude, l'avenir de la Ve République tient incontestablement à sa capacité à s'adapter aux enjeux politiques et sociaux contemporains. Constitution adaptable, elle a survécu à son fondateur, elle a montré son efficacité tant dans des hypothèses de changement politique (1981), que de cohabitation (1986, 1993, 1997), que d'absence de véritable majorité à l'Assemblée nationale (1988, 2022). Mais son avenir tient aussi, voire essentiellement, à des éléments contextuels qui ne relèvent pas de l'ingénierie constitutionnelle mais des évolutions d'un monde de plus en plus incertain. De ce point de vue, il n'est pas interdit de penser que la tentation d'affaiblir l'exercice du pouvoir, que ce texte a voulu consolider, conduise, non pas à plus de démocratie, mais au risque d'un régime autoritaire. C'est à ce danger que le système constitutionnel se doit, au-delà des discours, d'obvier.

Mots clés : Constitution et pouvoirs publics. - Réforme. - Avenir de la [Constitution de 1958](#).

[Note 2](#) L. const. n° 2000-964, 2 oct. 2000 relative à la durée du mandat du Président de la République : JO 3 oct. 2000

[Note 3](#) L. org. n° 2001-419, 15 mai 2001 modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale : JO 16 mai 2001.

[Note 4](#) L. const. n° 2008-724, 23 juill. 2008 de modernisation des institutions de la Ve République : JO 24 juill. 2008 ; JCP G 2008, doctr. 168 à 179, Dossier spécial réforme de la Constitution.

[Note 5](#) Par ex., [Cons. const., 28 juill. 2023, n° 2023-854 DC](#) : [JCP G 2023, act. 504](#), Aperçu rapide M. Verpeaux.

[Note 6](#) V., par ex., B. François, *La VIe République, pourquoi, comment ?* : Les Petits Matins, 2015 ; <https://melenchon2022.fr/livrets-thematiques/6e-republique/>.

[Note 7](#) V. les travaux du Groupe de Réflexion sur l'Évolution de la Constitution et des Institutions, dirigé par J.-P. Derosier, 2023.

[Note 8](#) V. B. Mathieu (dir.) et G. Katrougalos (dir.), *The Crisis of Liberal Democracy, Diagnostics and Therapies, La crise de la démocratie libérale, Diagnostics et thérapies*, Académie internationale de droit comparé : (Cambridge, U.K.), Intersentia, 2023.

[Note 9](#) V. l'utilisation de cette formule par J.-E. Schoettl, *Les causalités enchevêtrées du désordre normatif : Pouvoirs*, 2006, n° 118.

[Note 10](#) V. B. Mathieu, *le droit contre la démocratie* : Lextenso, 2015. - Traduction anglaise, *Law versus Democracy, European Public Law Series* : éd. de l'EPLD, 2023.

[Note 11](#) [Const. 4 oct. 1958, art. 3](#).

[Note 12](#) Sur cette question, V. l'analyse d'E. Balladur, *L'Europe et notre souveraineté, l'Europe est nécessaire, la France aussi* : Fondation pour l'innovation politique, juin 2023

[Note 13](#) Par ex., [Cons. const., 15 oct. 2021, n° 2021-940](#) QPC.