PHILIPPE ARDANT

Le contenu des Constitutions : variables et constantes

Que mettent les Français dans leurs Constitutions ? L'inventaire des treize textes[1] qui se sont succédé depuis 1791 et des révisions partielles encore plus nombreuses, révèle des matériaux étonnamment divers. La souveraine liberté des Constituants les a autorisés à composer leur œuvre à leur idée sans souci des frontières, de schémas, de volume — de 34 (1875) à 377 articles (an III) — en fonction de ce que leur paraissaient justifier les circonstances. Car un des caractères de notre histoire constitutionnelle est qu'elle ne s'analyse pas comme la recherche persévérante de la perfection ou d'institutions idéales, elle doit peu aux théories et elle ne s'apprécie pas en termes de progrès. Elle est avant tout une suite de réponses données, dans la hâte souvent, à des problèmes concrets posés à un pouvoir cherchant à assurer ses assises. Sa richesse est due d'abord à son adaptation continuelle à une conjoncture constamment renouvelée[2].

Comment s'étonner alors que nos Constitutions se ressemblent si peu ? Certes, des affinités apparaissent, et des parentés étroites même lorsqu'un texte a servi de canevas à un autre : an VIII et 1852, 1814 et 1830, mais ces influences s'épuisent d'un coup, les correspondances rapprochent deux textes au plus, aussi dans l'ensemble les différences l'emportent et de beaucoup. A qui en dou-

1. 13, 12 ou 11 ? Dans le débat sur le nombre des Constitutions françaises nous retiendrons le premier chiffre en y incluant les textes de 1793 et de 1870, ainsi que l'Acte additionnel de 1815. Au total 1 515 articles (255 pour la Constitution de 1791 avec la Déclaration des Droits), auxquels il faut ajouter plus de 250 dispositions retouchées ou ajoutées par les différentes révisions.

2. « A parcourir ainsi d'un coup d'œil toute notre histoire constitutionnelle contemporaine, il se confirme donc bien que les Constitutions ne sont pas des œuvres systématiques conçues par la raison arbitraire de leurs auteurs, mais des œuvres vivantes produites par l'histoire », M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, t. II, p. 734.

terait, il suffit de lire par exemple les textes de 1793 et de l'an III, de 1791 et de 1958, la Constitution de 1848 après les lois constitutionnelles de 1875 ; impossible ensuite de parler de moule commun ou de Constitution à la française.

Pourtant, si on examine les Constitutions non plus séparément mais dans leur succession, si on les replace dans la durée — cent soixante-sept ans entre les deux maillons extrêmes —, on s'aperçoit que leur contenu ne varie pas seulement au gré des circonstances, que les changements ont un sens, et qu'à travers les contrastes et les oppositions des évolutions s'affirment.

La matière constitutionnelle tout d'abord s'est considérablement décantée, épurée, allégée. Le droit constitutionnel est probablement la seule branche du droit qui soit moins complexe aujourd'hui qu'il y a deux siècles. Depuis les textes de la Révolution nos Constitutions régissent des domaines moins nombreux, moins vastes et les organisent moins en profondeur. La matière constitutionnelle se réduit à un fonds commun composé autour du chef de l'Etat, du Gouvernement et du Parlement, pièces d'un puzzle susceptible de configurations multiples à travers des modifications de leur statut, de leurs relations et de leurs attributions. En même temps elle s'enrichit par intermittence grâce à l'apparition de nouveaux protagonistes comme par l'appel à des principes inédits. Ce contenu commun à toutes les Constitutions n'est donc pas immuable ou figé, lui-même a connu en deux cents ans des transformations remarquables. Aussi, l'appauvrissement de la matière constitutionnelle va-t-il de pair avec son renouvellement.

I. — L'appauvrissement de la matière constitutionnelle

En 1789 les Constituants n'avaient pas une vue bien arrêtée de ce qu'il convenait de mettre dans une Constitution. Ils savaient seulement qu'ils voulaient rompre avec le passé et poser les bases d'un ordre nouveau. Ils comprenaient que leur projet de société ne se réaliserait pas par un simple changement du système de Gouvernement, mais qu'il impliquait une transformation en profondeur des relations entre les hommes dans tous les domaines : familial, social, professionnel, économique et politique. La Constitution s'imposait comme l'instrument privilégié de ces changements. Confiants dans le droit, dans l'écrit, dans le caractère solennel du texte, les hommes de la Révolution y inscrivent tout ce qu'il leur paraît indispensable de consacrer et dans le détail : la Consti-

tution est la mise en forme du contrat social. Il en résulte un texte long, minutieux, concret, au contenu dépassant délibérément la seule organisation des pouvoirs publies.

De cette première expérience aurait pu naître une tradition de Constitutions larges, à vocation globale, ancrées dans une société déterminée à l'image de celles qu'on trouve aujourd'hui dans beaucoup de régimes marxistes et d'Etats du Tiers Monde : les dispositions concernant les institutions y côtoient des règles touchant la vie sociale, économique, voire culturelle, le rappel du passé national s'y mêle à l'exposé de la conception des relations internationales. Et c'est bien dans cette voie qu'ont semblé s'engager à la suite du texte de 1791 les Constitutions de la période révolutionnaire. Moins celle assez brève de 1793 — la rupture avec l'Ancien Régime était accomplie, il restait à en finir avec la Royauté — que la plus prolixe de notre histoire, celle de l'an III. Mais dès l'an VIII une évolution s'amorce. En dépit de sursauts : 1848, 1946, le contenu se resserre, le souci du détail s'atténue, les Constitutions finissent par devenir tout à fait abstraites et presque exclusivement fonctionnelles.

Ce résultat découle à la fois de l'exclusion progressive de la société civile de la matière constitutionnelle et de la déconstitutionnalisation de pans entiers du droit public au profit de la loi ou du règlement intérieur des assemblées.

La disparition de la société civile

D'un rapprochement, même rapide, entre la Constitution de 1958 et celle de 1791, une différence s'impose : la société civile a disparu. En effet, en pleine lumière ou sous-jacente, celle-ci est partout présente dans les Constitutions de la Révolution. Si on élabore alors une Constitution c'est en priorité pour des hommes, pour les individus qui composent la société civile en France au XVIIIe siècle. Il s'agit de définir leur place en son sein, de leur donner le statut promis par l'idéal de liberté, d'égalité et de fraternité, de l'unifier par-delà les coutumes locales, de leur remettre la souveraineté et de les associer à son exercice.

Toute Constitution comporte en conséquence une Déclaration des Droits et commence par elle ; avant même d'aménager le pouvoir on définit les bases d'organisation de la société. Peu importe que dans sa formulation la Déclaration soit souvent abstraite, derrière chacune de ses dispositions on distingue l'un des abus de l'Ancien Régime dont on ne veut plus : lettre de cachet, incapacités et persécutions religieuses, excès des Parlements, privilèges des

ordres... Qui n'a en mémoire le martèlement dans la Constitution de 1791 de la formule « il n'y a plus » : « il n'y a plus de noblesse, ... de féodalité, ... de corporations, ... d'hérédité » ? Un énoncé des devoirs complète parfois la Déclaration et dans le corps même de la Constitution on revient sur les Droits pour les préciser, les renforcer, les garantir. La société civile est à la fois en tête et au cœur du texte : La présence des déclarations et de chapitres concernant les Droits est un des caractères marquants des Constitutions de la Révolution à 1848. Cette proclamation va ensuite se réduire à un simple renvoi et même disparaître : en 1852 et en 1870 la Constitution se contente de reconnaître, confirmer et garantir les principes de 1789, les lois constitutionnelles de 1875 les ignorent et si la Constitution de 1946 renoue avec la tradition et s'efforce de les actualiser, celle de 1958 se limite à une déclaration d'attachement aux Droits « définis » en 1789 et « complétés » en 1946. Les principes de base d'organisation de la société sont sortis du champ de la Constitution.

En même temps, dans les textes révolutionnaires on croise toutes les composantes de la société : les pères, les mères, les épouses et les veuves, des frères et des cousins ; les Constitutions répondent aux craintes et aux espoirs des propriétaires, des locataires, des usufruitiers, comme à ceux des fermiers et des métayers, des créanciers et des débiteurs ; sévères pour les nobles et les émigrés, elles se préoccupent des vieillards et des enfants abandonnés et elles évaluent une population en « âmes ». Et ce n'est là qu'un échantillon de ces catégories à travers lesquelles la Constitution prend en compte des hommes ayant une famille — dont elle laïcise l'état civil et dont le mariage est considéré comme un simple contrat civil —, engagés dans une activité professionnelle — travaillant dans des « ports » ou militaires dans des « places » fortes —, possédant des « maisons » — parfois menacées « d'incendie ou d'inondation » —, briguant la Légion d'honneur et auxquels il peut arriver d'aller en « prison ». Et, dans son souci des réalités, dans son attention aux problèmes concrets, le Constituant peut aller jusqu'à fixer les traitements de catégories de fonctionnaires par référence à un certaine quantité de froment et à se préoccuper de l'unification des poids et mesures. L'évocation de ces multiples personnages situés dans leur environnement, confrontés aux problèmes de leur vie quotidienne, donnait à nos premières Constitutions une coloration et un ton qui ne se retrouveront plus. Toutes les allusions à la société civile seront peu à peu éliminées et la Constitution ne connaîtra plus alors que des hommes politiques : ministres, députés, sénateurs...

L'exclusion de la société civile s'est réalisée par étapes. Déjà

moins visible dans les sénatus-consulte de l'Empire et dans les chartes, elle est prise en considération à nouveau en 1848 pour disparaître totalement ensuite — hormis la proclamation en 1946 des principes particulièrement nécessaires à notre temps qui font réapparaître la famille, la femme, l'enfant, les travailleurs.

Les Constitutions se sont ainsi désincarnées, leur langue a perdu tous les mots qui les rattachaient à l'univers habituel des hommes pour se limiter à un vocabulaire technique et froid. Coupées de la vie elles ont perdu la chaleur, la générosité, le lyrisme parfois, dont les Grands Ancêtres avaient marqué leurs œuvres. Leur contenu est avant tout fonctionnel, il aménage l'Etat et ses pouvoirs, mais là encore dans un sens toujours plus abstrait.

La déconstitutionnalisation

Changer la société d'Ancien Régime n'allait pas sans rebâtir l'Etat. Il fallait concevoir un système de Gouvernement en rupture avec le pouvoir absolu et donc sans guère de possibilité de se reporter à l'expérience et à des pratiques éprouvées. Du passé est véritablement fait table rase — surtout à partir de 1793 —, il faut innover, créer de toutes pièces des institutions et des règles. Les Constituants voient grand et rédigent de véritables *Codes généraux de droit public.*

La Constitution englobera l'Etat dans toutes ses dimensions : son organisation et son fonctionnement bien entendu, mais aussi ses institutions sous leurs divers aspects. Des chapitres ou des dispositions concerneront les contributions publiques, la Trésorerie nationale et la comptabilité ; d'autres la Garde nationale ou l'instruction publique ; elles créeront un service de pensions militaires, prévoieront l'institution de services publics d'assistance, se préoccuperont de la recherche et des arts à travers l'Institut de France. Le système électoral a droit à de longs développements à côté d'éléments de Codes de procédure pénale et de la nationalité. De 1791 à l'an VIII ce contenu ne se retrouve pas toujours identique mais le principe est le même : la Constitution a vocation à aménager toutes les fonctions de l'Etat, droit public et droit constitutionnel coïncident largement.

La coïncidence est d'autant plus marquée que la Constitution ne se limite pas à la définition de principes, elle ne se contente pas de tracer une architecture, les plans sont poussés jusqu'au détail. Les données chiffrées par exemple abondent, du nombre des députés à celui des ministres, des effectifs de la Garde royale à la distance à laquelle la troupe doit se maintenir des assemblées. Sur un autre

plan, lorsque la Constitution traite de l'organisation judiciaire, elle fixe la hiérarchie des tribunaux des juges de paix à la Cour de cassation et il arrive qu'à propos de l'administration locale elle énonce la liste des départements. Là encore, d'un texte à l'autre le degré de précision pourra varier selon les matières mais fréquemment les dispositions constitutionnelles se suffisent à elles-mêmes sans nécessiter l'intervention du législateur. Il est d'ailleurs frappant de constater combien sont rares — en dehors du statut des personnes et de leurs libertés — les renvois à la loi : un dans la Constitution de 1791, neuf dans celle de l'an III.

Cette matière constitutionnelle étendue et riche devait subir un double mouvement de réduction, par lequel le législateur allait progressivement conquérir des compétences jusqu'à jouer le rôle majeur dans l'élaboration du droit public. Un phénomène de *déclassement* a transféré tout d'abord des matières du domaine de la Constitution à celui de la loi ou du règlement intérieur des Assemblées. Dès la Charte il n'est plus question de la nationalité, les services financiers disparaissent aussi et l'instruction publique ne sera mentionnée, en 1848 et 1946 seulement, qu'au milieu des droits proclamés. Il en sera de même pour les autres fonctions de la puissance publique et la Constitution ne cherchera pas à suivre l'Etat dans la multiplication de ses interventions, à tel point que la lecture des textes contemporains pourrait donner l'impression d'un Etat moins présent dans la société. D'autre part, se manifeste le refus d'un trop grand pointillisme. Dans les domaines qu'il conserve, le Constituant se cantonne à un certain niveau de généralité au-dessous duquel le Parlement devient compétent. Par exemple, lorsqu'il évoque la justice ou l'armée, il se contente de formuler des principes et les précisions chiffrées concernent essentiellement les modalités de procédure (délais ; majorité...).

Démêler le délibéré du spontané dans cette réduction de la matière constitutionnelle est difficile. En fait, deux conceptions de la Constitution s'affrontent : l'une attachée à une prise en charge de la société dans son ensemble, l'autre favorable à la formulation des seules règles essentielles au fonctionnement des pouvoirs publics. La seconde l'a emporté, car elle avait pour elle d'éviter que la charte solennelle ne s'abaisse à régler des questions subalternes et aussi parce que le transfert de compétence au législateur facilitait les adaptations. Mais des arrière-pensées plus suspectes s'y mêlaient : Bonaparte justifiait en l'an VIII le raccourcissement du texte par la nécessité de laisser une « large voie aux améliorations » et Louis Napoléon en 1852 précisait qu'il ne fallait retenir que « ce

qu'il était impossible de laisser incertain ». On sait ce qu'il en advint.

Quoi qu'il en soit, la matière constitutionnelle présente aujourd'hui des contours plus nets, elle s'est dégraissée. Le Constituant n'y met plus ses rêves, ses espoirs, ses projets, il n'y exprime plus ses peurs et ses rejets, son œuvre est procédurale et quelque peu prosaïque. En ce sens nos Constitutions se sont détachées de la réalité française. Les mentions à un contexte géographique et à une époque définis y sont peu abondantes. Il suffirait de retirer du texte de 1958 les quelques mentions à la France et aux Français — 6 au total — pour le rendre applicable n'importe où.

II. — Le renouvellement du contenu des Constitutions

Dans sa consistance actuelle le contenu de la Constitution se réduit à un noyau commun depuis les origines à toutes les Constitutions et formant ce qu'on pourrait appeler la matière constitutionnelle par essence. Celle-ci comprendrait le statut des pouvoirs publics, leurs attributions, des procédures concernant leur fonctionnement et leurs rapports, et enfin des dispositions précisant les caractères de l'Etat et la portée de la Constitution. En réalité ce noyau est mou dans la mesure où son contenu en définitive n'a rien d'immuable. Depuis 1789, en effet, la seule constante à travers tous les textes, leur plus petit dénominateur commun, a été la désignation d'un Parlement, à laquelle le peuple participe, dont les membres bénéficient d'immunités et qui vote des lois. Ainsi par exemple la Constitution n'a pas toujours prévu de chef de l'Etat (1793), de ministres (1793), de Gouvernement (1852) et elle est restée parfois silencieuse sur la souveraineté (1814).

Autour de ce seul élément fixe gravite comme une nébuleuse instable et toujours renouvelée, d'institutions et de règles conférant au droit constitutionnel français sa richesse[3]. Certaines font une brève apparition et peuvent resurgir après une éclipse pour s'éva-

3. Georges Vedel, dans un article publié à « la Nef » en 1961, De l'expérience constitutionnelle de la France (*Pages de doctrine*), t. 1, p. 433, soutient que l'expérience constitutionnelle de la France est « une fable », qu' « elle s'est ramenée à la plus morose et la plus archaïque des alternances : du règne du monarque au règne des députés ; du règne des députés au règne du monarque ». On ne peut que lui donner raison si on considère la pratique constitutionnelle qui a été « truquée » comme il le précise lui-même. Le contenu des Constitutions, en revanche, abonde en innovations lui donnant une richesse exceptionnelle.

nouir à nouveau. Ce sont ces variables qui donnent à notre histoire constitutionnelle un caractère chaotique et désordonné. Mais en contrepoint d'autres dispositions se pérennisent, se révèlent des constantes, ce sont elles qui situent la Constitution actuelle dans une continuité.

Morts et résurrections

Les institutions sont mortelles. Un jour elles ne trouvent plus leur place dans une nouvelle Constitution et pour beaucoup cet effacement sera définitif.

Tel est le sort tout d'abord des dispositions de pure circonstance. Mais curieusement, dans une histoire constitutionnelle si mouvementée qu'on pourrait la croire écrite par l'actualité, celles-ci ne sont pas très nombreuses, le Constituant se préoccupe plus de légitimer et d'organiser le pouvoir qu'il ne se laisse aller au ressentiment et aux exclusions, ou encore à l'octroi de nouveaux privilèges. Les quelques mesures de cette nature auxquelles il a consenti ont pu parfois survivre un temps aux circonstances qui les avaient fait naître, toutes ont maintenant disparu. On citera par exemple : la fixation du siège de l'exécutif et de l'Assemblée à Versailles (1875-1879), l'interdiction d'introduire des troupes étrangères en France (1793, An III, 1848), l'incapacité des membres des familles ayant régné sur la France (AACE, 1815, 1884, 1946). De même l'habitude s'est perdue de désigner nommément le ou les titulaires des plus hautes charges de l'Etat : Bonaparte, Cambacérès et Lebrun, Louis-Philippe, Louis Napoléon et en 1875 Mac-Mahon, parmi d'autres, eurent ainsi l'honneur d'une consécration constitutionnelle. Aujourd'hui le pouvoir est anonyme.

Surtout sont emportées les dispositions liées à une forme de Gouvernement, à une conception du pouvoir, à une idéologie condamnées. La fin de la monarchie, royale ou impériale, a entraîné l'élimination de toutes les règles concernant la Couronne, la succession au trône, la régence, le statut de la famille royale. A sa suite disparaissent peu à peu toutes les charges héréditaires (1848) et les membres de droit (1875) ou à vie des assemblées (1884) : la démocratie s'affermit, elle manifeste ainsi son hostilité aux formes non populaires de dévolution d'un pouvoir. Cela explique aussi la suppression des listes de confiance prévue par la Constitution de l'an VIII et des restrictions apportées au droit de suffrage. De son côté l'affirmation de la laïcité conduit à la disparition de toute référence à Dieu ou à l'Etre suprême (1884), et, peut-être parce qu'elle plonge

ses racines dans le sacré, est abandonnée en 1875 la formalité rituelle du serment, imposé à beaucoup de titulaires d'emplois publics lors de leur prise de fonctions.

En dehors des dispositions trop liées aux circonstances, ou à une idéologie révolue, il est peu de disparition sans retour. En particulier il n'est guère de règles qui aient été définitivement écartées pour avoir fait la preuve de leur nocivité ou de leur inefficacité (on citera quand même celle qui, en 1852, prohibait toute indemnité parlementaire). Cela confirme que les règles constitutionnelles sont des instruments dont l'utilité s'apprécie par rapport au résultat recherché. Il n'en est pas de mauvaise, il en est seulement d'inadaptées. Le Constituant puise donc de façon pragmatique dans des matériaux qu'il utilise, puis rejette avant de les employer à nouveau. Son œuvre trouve sa cohérence interne dans sa finalité et non dans une adéquation aux schémas théoriques classiques. La masse de nos dispositions constitutionnelles est ainsi formée d'institutions et de règles présentes par intermittence en fonction des objectifs du Constituant, négligées un temps, elles sont susceptibles de ressusciter un jour[4].

Certaines ne connaîtront qu'une seule utilisation, comme la vice-présidence de la République de 1848 ou le fédéralisme communautaire de 1958. D'autres au contraire sont reprises plus ou moins fréquemment des textes précédents, parfois intégralement ou avec de minimes aménagements de forme : la République est « une et indivisible » ; à propos de la souveraineté : « aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice » ; la forme républicaine de Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision »... Leur répétition les sacralise, et leur donne une sorte de vertu incantatoire. Mais le Constituant n'abuse pas de ces matériaux de remploi et en limite le plus souvent l'usage à des domaines précis comme les caractères de l'Etat. Aussi bien évite-t-il en général d'établir une filiation avec des régimes politiques disparus et souvent désavoués. Il dissimule ses emprunts et, de même qu'il rebaptise les assemblées, il se plaît à donner à des règles anciennes une formulation nouvelle. Les schémas eux-mêmes varient, l'ordre de présentation des institutions n'est pas immuable et parfois ce sont des chapitres entiers qui ne se retrouvent pas d'un texte à l'autre,

4. Les exemples sont si nombreux qu'on a l'embarras du choix : la primauté financière de la Chambre basse disparue en 1852 renaît en 1875 ; le Conseil d'Etat n'est plus mentionné en 1814, un chapitre lui est consacré en 1848 ; la prohibition du cumul d'un portefeuille ministériel et d'un mandat parlementaire réapparaît en 1958...

ouvrant des lacunes dans le système constitutionnel. Ainsi la Constitution de l'an VIII et les chartes ne prévoyaient pas de procédure de révision. De même les dispositions transitoires aménageant le pouvoir jusqu'à la mise en application complète de la Constitution n'apparaissent qu'en 1814 ; elles manquent dans les lois constitutionnelles de 1875 et figurent à nouveau dans le texte de 1946. Et l'organisation locale n'est pas matière constitutionnelle de l'an VIII à 1848 et à nouveau jusqu'en 1946.

Pourtant notre histoire constitutionnelle n'est pas que désordre et bouleversement perpétuel.

Naissance d'une tradition constitutionnelle

Si des institutions disparaissent ou ne parviennent pas à s'implanter durablement, d'autres, reprises dans des textes successifs, acquièrent la stabilité. Tout n'est pas remis en cause à chaque Constitution et nombre de dispositions du texte de 1958 descendent en droite ligne des expériences précédentes. Comment alors une institution parvient-elle à s'enraciner, comment naissent ces acquis dont la reproduction de texte en texte crée une tradition constitutionnelle ? Pour le comprendre, il faut admettre que derrière son apparente anarchie notre histoire constitutionnelle a un sens. Elle a évolué vers une démocratie plus exigeante et un régime parlementaire plus rationnel. Ce double courant s'est inscrit dans des règles qui tout naturellement se retrouvent d'un texte à l'autre.

A la Révolution l'aspiration à la démocratie était encore assez floue quant à ses implications juridiques. Aussi les résistances de certains milieux et des mentalités héritées du passé entraînèrent l'insertion dans les Constitutions de dispositions — l'aménagement du droit de suffrage en est un bon exemple — qui allaient apparaître par la suite comme archaïques, insuffisantes et même insupportables. La réflexion sur la démocratie libérale s'approfondissant et celle-ci pénétrant plus en profondeur la société, le Constituant leur substituera, en les diversifiant et en les enrichissant, des règles devenues aujourd'hui inséparables de notre héritage politique. Elles figurent en bonne place dans la Constitution de 1958 sous la forme des dispositions sur l'Etat, la souveraineté, le suffrage universel, le régime représentatif, la protection des libertés par la loi... Elles composent la couche la plus ancienne de la tradition constitutionnelle française.

Sur le socle ainsi édifié sont venues se greffer plus récemment des institutions répondant à une prise de conscience des exigences de la démocratie en matière de participation des citoyens aux décisions,

de justice indépendantes et d'Etat de droit : le Conseil économique et social, le Conseil supérieur de la Magistrature, le Conseil constitutionnel. Consacrées pour la première fois par la Constitution de 1946, elles se retrouvent dans le texte 1958, acquérant ainsi une continuité qui les insère peu à peu dans notre patrimoine démocratique. Les innovations qui les accompagnent : l'élection du président au suffrage universel, la constitutionnalisation des partis, le référendum législatif, la vérification des mandats parlementaires par le Conseil constitutionnel s'inscrivent dans le même courant. Mais celui-ci se heurte à la tradition beaucoup plus qu'il ne la prolonge. L'attachement à la souveraineté parlementaire justifiait en effet une série de refus — du contrôle de la constitutionnalité, du référendum législatif, par exemple — qui sont mis en cause et emportés. La conception de la démocratie a changé, la rupture avec le passé est consommée, une nouvelle tradition constitutionnelle s'amorce.

Parallèlement les Français ont beaucoup hésité sur le choix d'un système d'organisation des pouvoirs publics. Pourtant, l'attirance pour le régime parlementaire, manifeste dès la Restauration, s'est confirmée sous le Second Empire et depuis lors nos Constitutions se sont efforcées d'en améliorer les mécanismes. L'autre grande masse des constantes rencontrées dans la Constitution de 1958 se rattache à ce courant parlementaire. Aux strates anciennes : l'initiative législative de l'exécutif, le droit d'entrée des ministres dans les chambres, la responsabilité politique du Gouvernement, la dissolution, se sont ajoutés le bicéphalisme de l'exécutif et, plus tard, les procédures de rationalisation du parlementarisme. Ces règles ont aujourd'hui démontré leur solidité, comme on l'a vu en particulier avec l'échec en 1946 et en 1969 des tentatives de suppression du bicaméralisme, et le texte de 1958 lui-même a poursuivi le mouvement en constitutionnalisant à travers les ordonnances les anciens décrets-lois. A la différence des dispositions issues du courant démocratique, les Constitutions n'ont pas en général ici joué un rôle créateur, elles ont repris des pratiques positives constantes sous les régimes précédents, des règles contenues dans les règlements des assemblées ou encore d'origine étrangère. La tradition constitutionnelle est d'autant mieux assise alors qu'elle s'ouvre à des pratiques ayant fait antérieurement leurs preuves.

En définitive, on peut considérer qu'une innovation constitutionnelle a d'autant plus de chances de se pérenniser qu'elle s'inscrit directement dans l'évolution de la démocratie ou du régime parlementaire. C'est pourquoi il n'est pas sûr que les pouvoirs propres

du Président ou l'article 16 par exemple aient un avenir durable, à moins d'imaginer que le renforcement de l'exécutif soit une tendance irréversible, ce qui n'est d'ailleurs pas impossible. D'autre part, pour être exact, il faut reconnaître que toutes les constantes figurant dans la Constitution de 1958 n'entrent pas dans les deux catégories esquissées. Il en est de fort anciennes, comme le principe du chef de l'Etat unique, la Haute Cour, la périodicité des sessions parlementaires, qui ne sont liées ni à la démocratie ni au régime parlementaire. Elles se sont enracinées car l'expérience a montré leurs vertus. Elles peuvent pourtant se révéler fragiles si l'équilibre entre les forces politiques, sur lequel elles reposent, change. Ce fut le cas de 1946 à 1954 pour le régime des sessions. Il peut arriver aussi qu'elles soient dépassées par l'évolution du contexte dans lequel elles peuvent être amenées à jouer : le principe traditionnel selon lequel il appartient au Parlement de déclarer la guerre est-il aujourd'hui bien réaliste ?

Jamais peut-être depuis 1789 le débat constitutionnel n'a été en France aussi dépassionné qu'aujourd'hui. Le contenu de la Constitution n'est plus contesté ; les dispositions critiquées un temps : l'article 49-3 et les ordonnances, ont été légitimés par leur utilisation par la droite puis par la gauche, quant à l'article 16 il ne fait plus vraiment peur depuis son unique application il y a près de trente ans. Et s'il est périodiquement question d'innovation, elles portent sur des techniques qui ne remettent pas en cause les options essentielles : référendum d'initiative populaire, contrôle de constitutionnalité par voie d'exception. Est-ce à dire que la Constitution soit immobile et définitivement figée ? Il n'en est rien ; elle s'enrichit au contraire tant par la voie de la révision que par l'action du Conseil constitutionnel qui élargit son contenu matériel au-delà du texte de 1958, lève les incertitudes et comble les lacunes révélées par la pratique. Evitant ainsi que n'apparaissent des rigidités, des impasses, des blocages, le Conseil s'affirme comme le plus sûr protecteur de la Constitution de 1958.

RÉSUMÉ. — *Depuis la Révolution le contenu des Constitutions françaises s'est beaucoup appauvri. Elles sont devenues abstraites à la suite de la disparition de toutes les références à la société civile, en même temps qu'elles perdaient leur caractère de code général de droit public en restreignant leur champ aux pouvoirs publics strictement entendus. Cependant, à l'intérieur de ce contenu réduit, elles se renouvellent : des dispositions disparaissent définitivement ou par éclipse alors que d'autres se stabilisent au point de donner naissance à une tradition constitutionnelle.*