

POUR UNE HISTOIRE INTELLECTUELLE
DES RÉVISIONS CONSTITUTIONNELLES

DE LA GRANDE CUISINE ET DE L'ART
D'ACCOMMODER LES RESTES

13

Comme l'écrivait Jacques Julliard, « les idées ne se promènent pas toutes nues dans la rue¹ », et les idées constitutionnelles pas plus que les autres. Dans les pages qui suivent, on proposera de tracer quelques perspectives dans un champ qui reste à explorer, aux confins de la science politique, du droit constitutionnel et de l'histoire. Comment naissent et agissent les idées constitutionnelles ? La Constitution du 4 octobre 1958 a été modifiée à vingt-quatre reprises depuis son adoption par le peuple français et une vingt-cinquième révision est en cours de discussion à l'heure où ces lignes sont écrites. Si ces modifications de notre loi fondamentale doivent tout à l'initiative politique – au plus haut niveau de nos institutions – et au choix fait par le pouvoir constituant originaire ou délégué, il serait naïf de penser que ces révisions jaillissent telle Athéna, armée et casquée, du crâne de Zeus.

Les idées qui trouvent place dans les projets de loi constitutionnelle ne surgissent pas de nulle part. Elles suivent un cours sinueux parfois des années durant, voire des décennies, s'alanguissant un temps, pour subir brusquement une accélération inattendue et finir en rapides. Parfois, elles trouvent leur origine dans une multitude de sources qui se rejoignent pour nourrir un fleuve et en modifier subtilement le cours. Ce sont aussi des rivières souterraines qui ont disparu et, tout à coup, remontent à la surface sans qu'on s'y attende, emportant tout sur leur passage.

1. « Sur un fascisme imaginaire », *Annales. Économies, sociétés, civilisations*, vol. 39, n° 4, 1984, p. 845.

Nul ne sait vraiment comment les idées apparaissent et font leur œuvre. Mais, pour revenir à Jacques Julliard, il est certain qu'elles ne voyagent pas seules. Elles naissent dans le cerveau de savants, d'intellectuels, sont reprises ensuite par des canaux dont on ignore parfois même l'existence. Comment se transforment-elles alors en objet concret, en norme – constitutionnelle, de surcroît – dont l'application peut influencer profondément – pour le meilleur et pour le pire – des peuples et leur devenir ?

Classiquement, la doctrine est considérée comme une source indirecte du droit. Le terme de « source » peut prêter à confusion ; celui d'« indirect » n'est guère plus précis. Au risque de la tautologie, il nous semble que la doctrine est une source intellectuelle. Elle ne produit pas la norme ; elle l'inspire. Reste à déterminer quelle est sa part dans la création constitutionnelle.

En évoquant la doctrine constitutionnelle, on ne peut ignorer le poids de grandes figures – philosophes, juristes... – comme Montesquieu, Sieyès ou Carré de Malberg, parmi combien d'autres, qui ont marqué plus ou moins directement notre conception des institutions. Des tomes entières ont été consacrés à ces auteurs et à l'influence de leurs idées. Ce qui nous intéresse se situe à un autre niveau, plus modeste, et suppose le recours à une focale plus adaptée. Loin des déplorations sur l'impuissance de la doctrine et son influence quasi nulle², il nous semble qu'elle demeure aujourd'hui encore très importante dans la construction de notre droit constitutionnel mais par des voies subtiles et complexes. Ce sont ces linéaments que l'on voudrait mettre en évidence à travers une méthode illustrée par l'exemple. C'est bien l'étude d'une généalogie intellectuelle de la réforme constitutionnelle qu'il faut viser.

UNE HISTOIRE INTELLECTUELLE DU DROIT CONSTITUTIONNEL

Le droit constitutionnel n'est pas ignorant de l'histoire. Comment le serait-il dans un pays comme la France qui a connu tant de constitutions, où celle de 1958 fait figure de synthèse des régimes passés. Cette

2. Pierre Brunet constate qu'il serait « bien difficile de trouver, dans l'histoire comme dans la période contemporaine, une constitution, une institution politique, un mécanisme, une norme quelconque [...], qui serait le fait de la doctrine ». Et plus loin : « Décidément, à bien y réfléchir, la part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel est nulle ou quasi nulle » (« La part de la doctrine dans la création du droit constitutionnel », *Revue de droit d'Assas*, n° 4, 2011, p. 40).

histoire normative institutionnelle est bien établie. Elle décrit la formation des régimes, leurs évolutions, mêlant points de vue juridiques et politiques. Aucun manuel de droit constitutionnel ne saurait passer sous silence cette dimension. On peut aussi identifier une histoire doctrinale constitutionnelle qui relève de l'histoire des idées. Elle peut prendre la forme renouvelée d'une histoire conceptuelle du politique, telle que la pratique Pierre Rosanvallon³. Mais c'est sur un autre terrain que nous voudrions nous situer : celui de l'histoire intellectuelle. Cette histoire dont Jacques Julliard – encore lui – fut l'un des promoteurs au travers, en particulier, de la revue *Mil neuf cent* dont le sous-titre est : *Revue d'histoire intellectuelle*⁴. Christophe Prochasson, aujourd'hui directeur de cette revue, traçait, un quart de siècle plus tôt, les ambitions de cette branche de l'histoire qui se distingue de l'histoire des idées ou de l'histoire des intellectuels. Il ne s'agit de s'en tenir ni aux enjeux d'ordre spirituel qui régissent la vie intellectuelle, ni au parcours des intellectuels par le biais d'une histoire politique et sociale de leur rôle⁵. Christophe Prochasson évoque une « lecture oblique [qui] répond à la volonté de saisir les coulisses de l'histoire intellectuelle pour en appréhender les ressorts fondamentaux⁶ », car ce sont bien ces coulisses qui nous intéressent. Non pas par voyeurisme et goût de l'anecdote – encore que celle-ci peut, parfois, en dire beaucoup –, mais parce que les idées naissent, se développent et se diffusent grâce aux relations interpersonnelles dont il faut démêler l'écheveau. De ce point de vue, cette histoire est aussi un regard porté sur des élites intellectuelles qui se distinguent du reste du corps universitaire et qui naviguent avec aisance entre différents mondes.

15

C'est à travers l'étude des lieux, des milieux et des réseaux, pour reprendre un triptyque désormais classique proposé par Christophe Prochasson, qu'une telle enquête est possible. Quels sont ces lieux ? Les universités bien sûr. Mais il serait naïf de croire qu'elles sont le seul endroit, et même le principal, où se forment les idées constitutionnelles. Les revues en font partie assurément. Lieux de sociabilité intellectuelle par

3. *Pour une histoire conceptuelle du politique*, Paris, Seuil, 2003.

4. L'auteur de ces lignes est membre du comité de rédaction de cette revue, qui avait jusqu'en 1988 pour nom *Cahiers Georges Sorel*.

5. Christophe Prochasson, « Histoire intellectuelle / histoire des intellectuels : le socialisme français au début du xx^e siècle », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 39, n° 3, 1992, p. 423 et suiv. Cf. aussi *id.*, *Les intellectuels, le socialisme et la guerre, 1900-1938*, Paris, Seuil, 1993, p. 17 et suiv.

6. « Histoire intellectuelle / histoire des intellectuels... », art. cité, p. 424.

excellence⁷, elles constituent souvent, à travers leur comité de rédaction, le bouillon de culture indispensable à l'émergence des idées nouvelles.

Au risque d'être taxé de narcissisme et d'autopromotion – mais assumons la critique –, on s'arrêterait volontiers un instant sur la revue qui nous accueille aujourd'hui et mériterait une étude sans doute plus charpentée. Elle se trouve là, sous nos yeux; autant en profiter. Par son objet, son ambition et la composition éclectique de son comité de rédaction, *Pouvoirs* occupe une position singulière dans le monde des revues qu'on pourrait qualifier de « constitutionnelles ». Revue juridique sans conteste, mais aussi résolument intellectuelle, elle se présente comme un lieu d'ouverture au débat en conciliant une approche savante des questions et un point de vue, si ce n'est décalé, en tout cas décentré, notamment par le choix des thèmes auxquels elle consacre ses dossiers, alternant sujets « classiques » et objets plus originaux.

La composition du comité de rédaction de la revue n'est pas indifférente à l'atmosphère singulière qui préside à son fonctionnement. S'y côtoient des universitaires, juristes (publicistes ou non), historiens, politistes, de hauts fonctionnaires travaillant au sein du pouvoir exécutif ou législatif, des ex-parlementaires⁸. Comme l'écrit Prochasson, « chaque lieu donne ainsi naissance à un milieu qui n'est pas seulement un cadre mort, une manière de décor dans lequel s'inscrivent des individus. Cet environnement est beaucoup plus. Il permet de cerner des relations dynamiques, intellectuelles, affectives, sociales, entre plusieurs individus. Les revues en constituent souvent les plus beaux exemples [...]. Au-dessus de ces milieux, des réseaux, à leur tour, structurent la vie intellectuelle⁹ ». En raison de l'éclectisme du comité, ce lieu amical se déploie ensuite au sein de différents milieux qui vont des amphithéâtres des facultés aux plateaux de télévision ou de radio, en passant par les cabinets ministériels ou les institutions administratives les plus centrales de la République. Le croisement de ces milieux renvoie à des réseaux personnels très denses qui s'enchevêtrent et constituent autant de passerelles qu'empruntent les idées par capillarité.

Si l'on prend la liste des comités qui ont conduit aux dernières révisions constitutionnelles (ou aux ultimes tentatives), on constate qu'Olivier Duhamel, fondateur et directeur de la présente revue, a été membre du

7. Cf. *Cahiers Georges Sorel*, n° 5, *Les revues dans la vie intellectuelle, 1889-1914*, Paris, Société d'études soréliennes, 1987.

8. Qui peuvent faire partie eux-mêmes du pouvoir constituant, comme le fut Hugues Portelli, universitaire et sénateur, membre de la commission des lois.

9. *Les intellectuels, le socialisme et la guerre, 1900-1938*, op. cit., p. 17-18.

Comité consultatif pour la révision de la Constitution (dit comité Vedel) en 1992-1993, comme il le fut du Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions (dit comité Balladur) en 2007. Guy Carcassonne était membre du second. Pierre Avril présida, quant à lui, en 2002, la commission chargée par Jacques Chirac de réfléchir au statut pénal du président de la République; Guy Carcassonne en était également membre. Plus récemment, en 2012, Julie Benetti et Wanda Mastor ont siégé au sein de la Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, présidée par Lionel Jospin. Il va de soi que c'est en raison de leurs qualités propres et non uniquement de celle de membre du comité de rédaction de la revue *Pouvoirs* que chacun et chacune furent choisis pour participer à ces travaux. Il n'en demeure pas moins que cette concentration au sein d'un même lieu de personnalités ayant participé de si près à l'élaboration de réformes constitutionnelles est digne d'intérêt pour qui souhaite comprendre la manière dont se diffusent les idées.

17

En dehors des revues, d'autres lieux mériteraient d'être explorés. On peut penser aux think tanks qui ont prospéré depuis la fin des années 1990 en France et qui produisent régulièrement des études sur les institutions. Le Club des juristes a ainsi publié, par le biais de sa commission Constitution et institutions, un rapport en 2012¹⁰. On retrouve d'ailleurs au sein de ce club plusieurs membres de *Pouvoirs*. On pourrait citer aussi les publications de l'institut Montaigne, de la fondation Jean-Jaurès, de Terra Nova... Il faudrait de même considérer le rôle de certains centres de recherche universitaire, d'institutions comme Sciences Po, évoquer aussi des séminaires ou des colloques qui ont pu contribuer à la formation de ces idées de réforme. Il conviendrait également d'identifier les points de passage de ces idées, plus ou moins institutionnalisés. On pense par exemple aux auditions organisées par les assemblées, et singulièrement leurs commissions des lois à l'approche des révisions constitutionnelles. N'est pas anodin le choix opéré entre tel ou tel professeur en raison de son assise intellectuelle, qui donne de la substance à l'audition, de sa renommée, qui permet de saisir l'attention des médias, de sa « nouveauté » dans le paysage, qui témoigne d'une volonté d'ouverture.

Nous n'irons pas plus loin à ce stade. L'auto-analyse a ses limites et une juste distance doit être maintenue entre l'historien et son objet d'études.

10. « Réforme des institutions, bilan et perspectives » (rapport), LeClubdesJuristes.com, mars 2012.

COMMENT LES IDÉES
CONSTITUTIONNELLES S'INCARNENT

Au-delà de la question des cercles dans lesquels sont produites les idées, il faut ouvrir quelques pistes de réflexion sur la manière dont les idées constitutionnelles voient le jour, mais plus encore sur celle dont elles s'imposent aux décideurs et à l'opinion. On peut filer doublement la métaphore.

18 Il est possible de voir cette construction intellectuelle comme un processus de raffinage qui part du monde savant pour aboutir – après avoir passé différentes étapes chimico-intellectuelles – à une norme constitutionnelle adoptée par les parlementaires réunis en Congrès à Versailles ou par les citoyens. Lors de ces étapes, sous l'effet d'adjuvants, de montées en température, le produit un peu brut se raffine, épouse plus précisément les attentes de la société politique, entendue au sens large, devient une évidence, plus encore un besoin. On peut presque décrire grossièrement le mécanisme en trois séquences: 1. idées (intellectuel); 2. programme (politique); 3. norme (juridique).

On peut aussi y voir un processus de nature presque économique, avec une offre et une demande qui, à un moment donné, se rencontrent en raison d'une multitude de facteurs qui restent à identifier, au cas par cas. La demande s'ouvre à intervalle régulier, singulièrement au moment des campagnes présidentielles, qui offrent une formidable fenêtre de tir. Par nature, la question institutionnelle appartient au registre présidentiel. Le chef de l'État est gardien des institutions et la pratique du pouvoir qu'il peut envisager ou incarner demeure un enjeu dans la manière dont les Français vont apprécier une candidature à la magistrature suprême. Il faut donc proposer des réformes. Se mettent en branle les « experts en constitution », vrais savants ou demi-habiles, qui se retrouvent dans les équipes de campagne, sont sollicités plus ou moins formellement, contribuent par un rapport, une note, une simple conversation à construire des propositions. On ouvre ainsi le magasin des accessoires. Les articles ont attendu en rayon, plus ou moins longtemps, que leur temps soit venu. La vente prend souvent l'allure d'une braderie mais elle peut aussi relever d'un travail plus fin, sur mesure, construit avec précision et patience par des groupes de réflexion ayant pris le temps nécessaire. De la grande cuisine à l'art d'accommoder les restes, tout est possible en la matière. Il faut savoir lire la recette.

Car l'essentiel dans tout cela est la temporalité. Il faut qu'une idée mûrisse pour qu'iconoclaste à l'origine elle devienne crédible, puis si commune qu'elle semble une évidence.

Olivier Duhamel, à qui l'on doit cette idée – il faut rendre à César ce qui est à César –, ne manque pas de souligner que plus « l'acheteur » est éloigné du pouvoir – ou en tout cas de la perspective de l'atteindre –, plus il est prompt à offrir des nourritures exotiques. Plus il se rapproche de l'Élysée, plus il perçoit l'intérêt de ne pas mettre fondamentalement en cause un équilibre institutionnel dont il sera le garant et le principal bénéficiaire sous la V^e République. Mais on ne saurait négliger le facteur idéologique, naturellement. On peut penser qu'un candidat gaulliste n'aura pas la même lecture des institutions ni la même appétence à leur évolution qu'un candidat par exemple écologiste, qui en appellera à une profonde rénovation démocratique post-moderne.

Dans cette économie complexe, l'opinion joue un rôle essentiel : il faut la séduire et la convaincre. De la nature des questions dépend aussi l'intérêt que les citoyens portent à la réforme. On nous pardonnera cette évidence mais il va de soi qu'un sujet aussi technique que la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) – alors même qu'elle revêt une importance fondamentale pour les citoyens eux-mêmes – ne suscitera pas la même attention que la possibilité offerte au président de la République de s'exprimer devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles. 2008 nous l'a montré.

19

Il ne faut donc pas négliger l'effet « campagne électorale » dans l'évolution de notre droit constitutionnel. On ne peut en déduire pour autant que, pour les candidats, il s'agit de réviser pour réviser, pour faire « chic » en quelque sorte, ou pour répondre à l'appel de l'histoire en plaçant ses pas dans ceux des hommes illustres, comme Charles de Gaulle. Si les programmes présidentiels contiennent depuis plusieurs décennies une dimension constitutionnelle, c'est aussi parce que notre pratique démocratique évolue rapidement et requiert des adaptations.

Il faut aussi prendre en considération le « constitutionnalisme » qui alimente la majorité de la doctrine. Certes, la doctrine – mot générique sans grand sens en réalité – n'est pas faite d'un bloc. Les différences d'approches, conceptuelles, idéologiques ou politiques, entre les universitaires sont fortes. Le pluralisme y est intrinsèquement de mise. Pour autant, mais c'est à discuter, il peut sembler qu'un courant dominant existe qui promeut la vision selon laquelle la démocratie est un processus de rationalisation fondé sur l'idée d'efficacité et de construction de l'État de droit dont la Constitution est le sommet¹¹, avec une volonté

11. Cf. Yves Poirmeur et Dominique Rosenberg, « La doctrine constitutionnelle et le

de « juridiciser » le jeu institutionnel et politique au travers de règles de plus en plus précises, apparaissant comme autant de garanties pour les acteurs. On raisonne donc en termes de modernisation, de progrès, d'adaptation, et les tenants de la conservation sont, en la matière, rarement vainqueurs.

UN CAS D'ÉCOLE : LA QPC

La création de la question prioritaire de constitutionnalité constitue un cas d'école. Elle permet de mettre en évidence un processus de maturation qui a pris plusieurs années à faire son œuvre. La doctrine y a joué son rôle non seulement de catalyseur mais plus encore de séminateur, par conviction (renforcer l'État de droit), par intérêt intellectuel (un champ nouveau à explorer), par intérêt pur (la QPC ouvrant la perspective de débouchés professionnels)¹².

L'idée d'assurer une stricte hiérarchie des normes au sommet de laquelle figure la Constitution n'est pas nouvelle. Il n'est pas question ici d'y revenir¹³. On peut en revanche évoquer la manière dont ce qui est devenu la question prioritaire de constitutionnalité est véritablement apparu dans le débat public en 1989 pour ensuite – après des pérégrinations multiples – aboutir lors de la révision de 2008.

Faire de l'histoire intellectuelle suppose de se plonger dans les correspondances, les carnets, de faire la part belle aux confidences, avec la distance nécessaire. Les témoignages sont essentiels, comme celui d'Olivier Duhamel livrant quelques clés sur ce que fut le lancement de « l'opération » qui porta dans le débat public ce qui allait devenir la QPC. Ses fonctions auprès de Robert Badinter, alors président du Conseil constitutionnel, l'ont conduit à jouer un rôle dans cette affaire.

Robert Badinter envisage ainsi les choses en mars 1989 : « Pourquoi ne pas reconnaître au citoyen la possibilité de soulever, dans le cadre d'un procès, une exception d'inconstitutionnalité contre une loi dont le Conseil constitutionnel n'a pas été saisi ? Le moment paraît venu de reconnaître

constitutionnalisme français », in Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Les Usages sociaux du droit*, Paris, PUF, 1989, p. 230-251.

12. Olivier Duhamel évoquait « l'intérêt manifeste des professeurs de droit et des avocats à une réforme qui leur donne du grain à moudre, du jus de crâne à produire, de la consultation argumentée à facturer » (« La QPC et les citoyens », *Pouvoirs*, n° 137, avril 2011, p. 185).

13. Parmi une littérature abondante, cf. Guillaume Tusseau, « La fin d'une exception française », *ibid.*, p. 5-17 ; Jean-Louis Halpérin, « La question prioritaire de constitutionnalité : une révolution dans l'histoire du droit français ? », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28, juillet 2010, p. 31-34.

aux citoyens, eux-mêmes, la possibilité d'en appeler au Conseil constitutionnel, à travers un filtre juridictionnel, s'ils estiment que leurs devoirs fondamentaux ont été méconnus par une loi¹⁴. » François Mitterrand s'empare de l'idée et propose de réviser la Constitution en ce sens lorsqu'il s'exprime, le 14 juillet 1989, pour le bicentenaire de la Révolution française. Le chef de l'État avait, parallèlement, donné un entretien à *L'Express*, traduit en plusieurs langues dans un cahier européen – idée à laquelle une bonne fée n'était pas étrangère, pour reprendre l'expression d'Olivier Duhamel – et dans lequel François Mitterrand proposait une réforme « aux antipodes des convictions ou des obsessions de son entourage [...] où pullulaient légicentristes, jacobins et républicains de tous poils¹⁵ ». On connaît la suite. Le projet de loi constitutionnelle et le projet de loi organique afférents furent déposés au Parlement en mars 1990, mais après une adoption à une faible majorité à l'Assemblée nationale, la réforme fut dénaturée par le Sénat, ce qui conduisit le gouvernement à l'abandonner. Un nouveau projet de loi constitutionnelle fut déposé en mars 1993, à la suite des travaux du comité Vedel, dont Olivier Duhamel était membre. Le Sénat s'y opposera derechef.

21

La troisième tentative fut la bonne avec le comité Balladur (dont Olivier Duhamel était toujours membre) et la révision qui s'ensuivit le 23 juillet 2008. Les circonstances s'y prêtaient enfin : un contrôle de conventionalité rodé ; un légicentrisme déclinant pour des raisons multiples ; une acceptation profonde du rôle du Conseil constitutionnel par les parlementaires ; une forme de normalisation, pour tout dire, de l'exception française. Restait à définir le mécanisme dans ses principes et ses modalités. Pour avoir été témoin comme rapporteur de ce comité des débats autour de cette question, je peux affirmer que la communauté des professeurs de droit constitutionnel présents au sein de ce cénacle¹⁶ joua un rôle important dans la proposition qui fut faite d'instituer une telle procédure. Olivier Duhamel et Guy Carcassonne ne furent pas les derniers à en défendre l'idée, qu'ils portaient depuis déjà deux décennies¹⁷.

14. *Le Monde*, 3 mars 1989.

15. Olivier Duhamel, « La QPC et les citoyens », art. cité, p. 184.

16. Denys de Béchillon, Guy Carcassonne, Dominique Chagnollaude, Olivier Duhamel, Anne Levade et Bertrand Mathieu. On peut y ajouter Jack Lang, vice-président du comité, qui est également professeur de droit public.

17. Dans un article du *Monde* daté du 26 avril 1990, Thierry Bréhier évoque le vote, en première lecture, du projet de loi constitutionnelle grâce aux voix de quelques centristes se démarquant de l'opposition de leur camp conduit par Valéry Giscard d'Estaing. Il fait allusion aux « talents manœuvriers des conseillers du Premier ministre », Michel Rocard. On y reconnaîtra naturellement l'œuvre de Guy Carcassonne, membre du cabinet du chef du gouvernement.

LA COMITOLOGIE CONSTITUTIONNELLE

Mais ce qui frappe dans ce processus de construction d'une règle constitutionnelle de premier plan, c'est la coagulation qui s'opère dans un premier temps au sein de ce comité, et ce, entre des politiques, des universitaires et des hauts fonctionnaires (dont un ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, Olivier Schrameck¹⁸). Il y aurait là matière à une étude serrée de la comitologie dans le processus de révision de la Constitution¹⁹. Il faudrait l'assortir d'une réflexion sur le positionnement des universitaires face au pouvoir qui les sollicite et, en miroir, la manière dont le politique tire profit de leur expertise professionnelle pour répondre techniquement à des questions juridiques mais aussi légitimer sa démarche en la neutralisant politiquement par l'onction académique²⁰.

22 La question de la distance que les universitaires peuvent ou non maintenir face à celui qui décide de les réunir n'est pas oiseuse. On pourrait aussi s'intéresser à la façon dont cette participation est perçue en retour par la communauté académique : honore-t-elle la corporation ou, au contraire, la compromet-elle ? Comment s'organisent les relations entre ceux qui font partie d'un cercle restreint et participent au « grand jeu » constitutionnel au risque d'en finir enivrés et ceux qui, au contraire, s'en tiennent à distance par choix ou à leur corps défendant, avec fierté ou frustration.

Le choix des membres d'un comité, de la personnalité qui le préside (des universitaires d'abord – Georges Vedel puis Pierre Avril –, des politiques ensuite – Édouard Balladur, Simone Veil²¹ et Lionel Jospin), des rapporteurs, des méthodes de travail, sont autant d'éléments qui

18. Pierre Mazeaud, ancien président du Conseil constitutionnel, était vice-président du comité. Il exprima une opinion défavorable à la QPC dans le rapport final (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Paris, Fayard-La Documentation française, 2008, p. 99-100).

19. Observons que le choix de réunir de tels comités n'a pas été fait pour la plupart des révisions intervenues depuis 1958. Ce choix de passer ou non par une telle instance mériterait aussi d'être étudié.

20. Xavier Magnon s'y essaie en 2008 en s'interrogeant sur la manière dont la doctrine peut se positionner face au pouvoir quand elle est ainsi sollicitée pour participer à ces comités et ces processus de révision. Il distingue aussi la « doctrine d'amphithéâtre », ou « de bureau », et celle « de terrain », composée d'universitaires ayant une expérience politique qui se retrouvent majoritairement dans ces comités (« La composition de la commission Balladur : brèves réflexions sur l'expertise en matière constitutionnelle », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 39-47).

21. Simone Veil présida en 2008 le comité chargé de réfléchir à une modification du préambule de la Constitution, au sein duquel on retrouve Denys de Béchillon, membre un an plus tôt du comité Balladur.

influent puissamment sur le cours de la révision. Car on sait bien que le président de la République qui installe ce type de structures sera, pour l'essentiel, tenu par ses conclusions. On l'a vécu, en 2008, lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle au Parlement. Le rapport Balladur servit de fil rouge notamment à l'opposition, qui n'eut de cesse de faire adopter les quelques éléments proposés par le comité qui n'avaient pas été repris par l'exécutif. Ce fut le cas pour le référendum d'initiative partagée introduit à l'article 11 de la Constitution à la faveur d'amendements présentés par plusieurs députés (dont Arnaud Montebourg) à l'Assemblée nationale.

Les témoignages sur le fonctionnement de ces comités sont rares. Quelques membres du comité Balladur s'y sont essayés dans un numéro de la *Revue française de droit constitutionnel* en 2008. Bertrand Mathieu expose les discussions de fond²², tout en évoquant, rapidement, les conditions de nomination des membres après « une assez lente maturation du côté de l'Élysée ». Il parle d'une « subtile alchimie » entre les membres. L'exercice auquel se livre Olivier Duhamel – encore lui – dans le même numéro se rapproche plus de ce que nous cherchons. Il propose une comparaison très concrète entre les méthodes de travail des comités Vedel et Balladur, dont il fut membre à quinze ans d'intervalle²³. Dans ce court essai d'histoire intellectuelle, il nous offre des clés de compréhension permettant de saisir ces choses qui, petites en apparence, sont pourtant essentielles, puisque de la manière dont le comité a travaillé, composé comme il l'était, est sorti un rapport qui a donné le *la* à la grande révision de 2008. Olivier Duhamel reconnaît ainsi que jamais il n'aurait fait partie du comité Vedel si Robert Badinter n'avait insisté en ce sens auprès de François Mitterrand et qu'il n'aurait pas plus rejoint le comité Balladur s'il n'avait occupé la place médiatique qui était la sienne. Comme il l'écrit, « il y a un critère vidéocratique qui a joué pour un certain nombre des membres du comité²⁴ ». Il observe aussi que les méthodes, pour similaires quelles étaient en général, différaient sur certains points. Le comité Balladur travailla de manière plus publique en organisant des auditions télévisées. Le rythme de travail était plus soutenu en 2007, empêchant la réunion de sous-groupes comme ce fut le cas en 1992. Olivier Duhamel pointe aussi le fait que l'origine

22. « Le « comité Balladur », ses travaux, son rapport. Vues intérieures », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 19-38.

23. « Du comité Vedel à la commission Balladur », *ibid.*, p. 9-18.

24. *Ibid.*, p. 10.

professionnelle des rapporteurs²⁵ n'est pas indifférente à la façon dont sont abordées certaines questions. De manière plus concrète encore, il évoque les dossiers préparés par les rapporteurs, qui offraient aux membres des éléments historiques, de droit comparé et de droit positif français. Ces informations sont précieuses pour comprendre comment matériellement les idées se forment au sein de ce comité. Il faudrait étudier le détail de ces fiches et dossiers, travailler sur les débats qui ont lieu entre les membres, recueillir les témoignages...

On le voit, le programme de travail est vaste. Il suppose des enquêtes minutieuses pour chaque chantier constitutionnel et la révision engagée en 2018 par le président de la République, Emmanuel Macron, ouvrira de nouveaux champs d'investigation aux historiens et aux constitutionnalistes. La perspective est réjouissante.

24

*

Les idées sont de drôles de choses. Elles ont leur propre vie jusqu'à ce qu'elles cessent d'être des idées pour s'incarner à travers ceux qui les portent et – pour ce qui nous intéresse – les normes qui les traduisent *in fine*. Denys de Béchillon, dont l'imagination n'est jamais prise en défaut, et qui a participé de près à plusieurs exercices de ce genre, ne manquait pas en 2012 d'appeler à une forme de lucidité sur la manière dont les idées constitutionnelles voyaient le jour et prenaient forme. Avec verve, il évoquait le goût des Français pour les questions politiques et institutionnelles. « Nous avons soixante millions de constitutionnalistes qui se disputent le privilège de savoir, sans l'ombre d'un doute, ce qui est bon pour le pays », écrivait-il. Il en appelait à se méfier de la « contagion des idées » en posant la question de la construction d'une idée, de sa transformation en « vague opinion commune, fabriquée on ne sait trop comment et indéfiniment reproduite »²⁶. C'est bien à cela qu'il faut s'atteler car derrière le voile, ou dans la cuisine pour reprendre la métaphore, c'est d'une certaine manière et même d'une manière certaine que se fabrique aussi notre démocratie.

25. L'auteur de ces lignes, administrateur des services de l'Assemblée nationale, aux côtés d'Hugues Hourdin, rapporteur général, et d'Édouard Crépey, membres du Conseil d'État.

26. Denys de Béchillon, « Quelques raisons de ne pas faire grand-chose », *Commentaire*, n° 139, 2012, p. 674.

R É S U M É

La doctrine n'est pas tenue à l'écart du processus de révision constitutionnelle. Elle l'alimente abondamment mais par des voies complexes qui restent à identifier. Pour ce faire, le recours à l'histoire intellectuelle est indispensable. En s'intéressant aux modalités concrètes de production et de diffusion des idées à travers un entrelacs de lieux, de milieux et de réseaux où se meuvent les constitutionnalistes, il est ici de mettre en lumière ce processus à travers le rôle de revues comme Pouvoirs, en prenant pour exemple l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité ou en analysant la fonction des comités chargés de préparer les réformes institutionnelles.