

LES RÉVISIONS
CONSTITUTIONNELLES :
UNE CONSTITUTION
MOINS PROCÉDURALE
ET PLUS FONDAMENTALE ¹

27

La Constitution du 4 octobre 1958 comportait à l'origine 92 articles et un bref préambule de deux alinéas. Ce texte initial a été profondément modifié au gré de 24 révisions constitutionnelles. À l'approche du sixantième anniversaire du 4 octobre 1958, il apparaît que seuls 30 des 92 articles initiaux de la Constitution sont demeurés sans changement². 47 articles ont été modifiés³, 15 ont été abrogés⁴, 3 ont été ressuscités⁵, 28 ont été ajoutés⁶. La Constitution compte ainsi aujourd'hui 108 articles⁷.

1. Le présent article n'exprime que le point de vue de son auteur.

2. Articles 8, 9, 10, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 36, 37, 40, 50, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 63, 64, 66 et 75.

3. Articles 1 (trois fois), 2 (deux fois), 3 (deux fois), 4 (deux fois), 5, 6 (trois fois), 7 (trois fois), 11 (deux fois), 12, 13, 16, 17, 18, 24, 25, 26, 28 (deux fois), 34 (quatre fois), 35, 38, 39 (trois fois), 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48 (deux fois), 49 (deux fois), 51, 54, 56, 60 (trois fois), 61, 62, 65 (deux fois), 67, 68 (deux fois), 69, 70, 71, 72, 73 (deux fois), 74 (deux fois), 88, 89. En outre, les articles 47-1, 72-3, 74-1, 77, 88-1 à 88-5 ont tous été déjà modifiés depuis leur insertion.

4. Articles 76 à 87, 90 à 92.

5. Articles 76, 77 et 87.

6. Articles 34-1, 37-1, 47-1, 47-2, 50-1, 51-1, 51-2, 53-1, 53-2, 61-1, 66-1, 68-1, 68-2, 68-3, 71-1, 72-1, 72-2, 72-3, 72-4, 74-1, 75-1, 88-1, 88-2, 88-3, 88-4, 88-5, 88-6 et 88-7.

7. Pour l'étude des versions successives de la Constitution, cf. Olivier Pluen, *Constitution de la V^e République. De la rédaction initiale à sa version aujourd'hui en vigueur*, 2^e éd., Bayonne, Institut universitaire Varenne, 2017.

Les 24 révisions constitutionnelles se sont fondées sur trois articles différents. En premier lieu, chacun sait que la loi du 6 novembre 1962, prise sur le fondement de l'article 11 de la Constitution et adoptée par référendum, a institué l'élection du président de la République au suffrage universel. En deuxième lieu, 22 révisions ont été opérées sur le fondement de l'article 89 et adoptées par le Congrès⁸. En troisième lieu, une révision, souvent oubliée, l'a été sur le fondement de l'article 85 aujourd'hui disparu : la loi constitutionnelle du 4 juin 1960 a modifié les dispositions du titre XII relatives à la « Communauté ». Ces 24 révisions ont périmé l'un des traits anciens et désormais obsolètes de l'histoire constitutionnelle de la France, selon lequel notre pays changeait régulièrement de Constitution mais ne savait pas l'amender⁹.

28 Ces 24 révisions de la Constitution peuvent être étudiées de différentes manières¹⁰.

Il est tout d'abord intéressant de relever à quelle époque elles ont été adoptées, et notamment sous quel président de la République. 5 révisions ont eu lieu lorsque le général de Gaulle était président, 0 avec Georges Pompidou, 2 avec Valéry Giscard d'Estaing, 3 avec François Mitterrand, 14 avec Jacques Chirac, 2 avec Nicolas Sarkozy et 0 avec François Hollande. 10 révisions ont ainsi pris place au cours des trente-sept premières années de la V^e République et 14 pendant les vingt-trois suivantes. Il y a ainsi une tendance à l'accélération du rythme. Par ailleurs, 14 révisions sur 24 sont donc intervenues lors des deux mandats du président Jacques Chirac. Ce rythme peut bien sûr s'analyser politiquement au regard de la nécessité de disposer, dans le cadre de l'article 89, d'une majorité à la fois à l'Assemblée nationale et au Sénat pour faire aboutir une révision. 7 révisions ont au demeurant été faites pendant des périodes de cohabitation (2 entre 1993 et 1995, 5 entre 1997 et 2002).

Un deuxième angle d'analyse des révisions constitutionnelles peut, bien sûr, être celui de leur objet. 7 révisions ont eu trait aux juridictions et à l'autorité judiciaire : saisine du Conseil constitutionnel en 1974, première réforme du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) et création de la Cour de justice de la République en 1993, réforme

8. Pascal Jan, « L'article 89 », in François Luchaire, Gérard Conac et Xavier Prétot (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Paris, Economica, 2009, p. 1991-2019.

9. Jean-Louis Pezant, « De la mise en œuvre des Constitutions : l'exception française », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel. Constitutions et pouvoirs*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 409-417.

10. Matthias Fekl, « Les révisions de la Constitution : stabilité et réformes de la norme fondamentale », *Les Petites Affiches*, n° 138, 2008, p. 43 et suiv.

des immunités en 1995, Cour pénale internationale en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, statut juridictionnel du chef de l'État en 2007, modernisation des institutions, dont une deuxième réforme du CSM, et la saisine *a posteriori* du Conseil constitutionnel en 2008. Ces révisions soulignent la place renouvelée de la fonction juridictionnelle dans notre pays depuis le milieu des années 1980¹¹. Par ailleurs, au moins 4 révisions ont concerné les pouvoirs exécutif et législatif avec notamment l'élection du président de la République au suffrage universel direct en 1962, le champ du référendum et le régime des sessions en 1995, le quinquennat en 2000 et la modernisation des institutions en 2008. Les analyses sont nombreuses pour étudier les conséquences de ces révisions sur l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Un troisième angle d'analyse consiste à s'attacher à la place prise par la construction européenne. Celle-ci a été à l'origine de plusieurs révisions : traité sur l'Union européenne de 1992, traité d'Amsterdam en 1999, mandat d'arrêt européen en 2003, Constitution européenne en 2005, traité de Lisbonne en 2008. Par ailleurs, une révision a porté sur la « Communauté » aujourd'hui disparue. Enfin, deux ont concerné la Nouvelle-Calédonie.

29

Indépendamment de ces trois grilles d'analyse et de bien d'autres envisageables¹², il est possible de s'attacher à l'étude de l'évolution de la nature de la Constitution du 4 octobre 1958 sous l'effet de ses différentes révisions. Une constitution est d'abord un texte d'organisation des pouvoirs publics. La Constitution de la V^e République l'est bien sûr. Cependant, au fil des révisions et de la pratique des institutions, elle l'est moins et, dans le même temps, elle est devenue le siège des droits et libertés fondamentaux.

UNE CONSTITUTION MOINS PROCÉDURALE

La Constitution du 4 octobre 1958 n'était initialement conçue que comme un texte d'organisation des pouvoirs publics¹³. Elle devait comprendre

11. Denys de Béchillon, « Cinq Cours suprêmes. Apologie (mesurée) du désordre », *Pouvoirs*, n° 137, avril 2011, p. 33-45.

12. Georges Vedel, « Réviser la Constitution, pour quoi faire ? », *Les Petites Affiches*, n° 54, 1992, p. 4-7.

13. Cf. l'analyse de Julie Benetti sur le discours de Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958, in Wanda Mastor, Julie Benetti, Pierre Égée et Xavier Magnon (dir.), *Les Grands Discours de la culture juridique française*, Paris, Dalloz, 2017, p. 169-182.

les règles de cette organisation et le Conseil constitutionnel devait veiller à les faire respecter. En ce sens, la Constitution ne développait pas de nouveau préambule mais se contentait de renvoyer à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. Seuls étaient énoncés, tant pour les territoires d'outre-mer que pour la Communauté, un idéal commun et l'importance du principe d'égalité.

Ce regroupement de règles d'organisation des pouvoirs publics dans la Constitution a été partiellement remis en cause par l'application faite de certaines des dispositions constitutionnelles, par le renvoi croissant aux lois organiques et par la place des conventions de la Constitution.

30 *Interprétations et applications de dispositions constitutionnelles*

Plusieurs des articles de la Constitution étaient au cœur du parlementarisme rationalisé de 1958. Ils ont progressivement fait l'objet d'une application bien différente de celles qu'avaient à l'esprit les rédacteurs du texte. La révolution du domaine de la loi n'a ainsi pas eu lieu. L'article 34 de la Constitution a été interprété de manière large, unifiant les matières pour lesquelles la loi fixe les règles et celles pour lesquelles elle fixe les principes fondamentaux. Surtout, le Conseil constitutionnel ne censure pas les empiètements de la loi sur le règlement (82-143 DC du 30 juillet 1982, « blocage des prix et revenus »). Est demeurée isolée la décision de 2005 sur la loi d'orientation et de programme pour l'école, par laquelle le Conseil constitutionnel entendait préventivement déclarer réglementaires des dispositions contenues dans une loi (2005-512 DC du 21 avril 2005).

L'article 41 de la Constitution était à l'origine conçu comme le complément des articles 34 et 37. Il permettait au gouvernement de défendre les domaines du règlement contre des empiètements législatifs en sollicitant le Conseil constitutionnel. Or celui-ci n'a plus été saisi sur ce fondement depuis bientôt quarante ans et la décision 79-11 FNR du 23 mai 1979. Il ne l'aura donc été, en soixante ans, que onze fois. Ce sont paradoxalement, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les présidents des assemblées qui ont parfois recours à l'irrecevabilité de l'article 41 – ainsi le président du Sénat à l'égard de 144 amendements entre 2015 et 2017.

Le gouvernement a aussi, une fois la loi promulguée, la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel pour obtenir le déclassement de dispositions sur le fondement de l'article 37-1. Là encore, il ne le fait que

très rarement : de quatre à cinq fois par an, 270 décisions de ce type, les décisions « L », ayant été rendues par le Conseil en soixante ans.

La place croissante des lois organiques

L'article 46 de la Constitution confère, de manière tautologique, le caractère de lois organiques aux lois désignées comme telles par la Constitution. Celles-ci ont principalement pour objet de préciser l'organisation et le fondement des pouvoirs publics. Le Conseil constitutionnel veille à ce que les lois organiques n'interviennent que dans les domaines et pour les objets limitativement énumérés par la Constitution (87-234 DC du 7 janvier 1988). Les révisions constitutionnelles ont renvoyé à la loi organique de nombreuses règles qui ne figurent donc pas dans le texte constitutionnel lui-même.

En 1958, 16 articles renvoyaient à des lois organiques, dont deux à deux reprises¹⁴; trois de ces articles figuraient au titre XII, « De la Communauté ». Aujourd'hui, 33 articles renvoient à des lois organiques, dont six articles à deux reprises, deux articles à trois reprises et un article à quatre reprises¹⁵. Les renvois à des lois organiques ont ainsi plus que doublé. Le nombre d'articles compris dans ces lois organiques a été multiplié par quatre ou cinq. Dans la foulée de l'entrée en vigueur de la Constitution, les lois et ordonnances organiques comptaient en effet 442 articles. Aujourd'hui, les articles des lois organiques et les articles organiques codifiés sont au nombre de 1 988. En ne comptant pas, en 1958, les articles organiques relatifs à la « Communauté » et aujourd'hui ceux des statuts de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, le rapport n'est pas très différent avec, d'une part, 370 articles et, d'autre part, 1 239 articles.

Le quasi-quadruplement des renvois à des lois organiques a conduit à ce que de nombreuses dispositions relatives aux pouvoirs publics ne figurent pas dans la Constitution : le nombre de députés ou de sénateurs peut, dans la limite énoncée par l'article 24 de la Constitution, être fixé par la loi organique ; l'ensemble de la procédure de QPC, et notamment le caractère prioritaire de cette question, est fixé par la loi organique ; il en va de même pour le régime des résolutions votées par les assemblées, les conditions de présentation des projets de loi devant les assemblées et

31

14. Articles 6, 13, 23, 25 (deux fois), 27, 34, 47, 57, 63, 64, 65 (deux fois), 67, 71, 82, 83 et 84.

15. Articles 6, 7, 11 (deux fois), 13 (deux fois), 23, 25, 27, 34, (trois fois), 34-1, 39 (deux fois), 44, 46 (trois fois), 47, 47-1, 57, 61, 61-1, 62, 64, 65 (deux fois), 68, 68-2, 69, 71, 71-1 (quatre fois), 72, 72-1, 72-2, 72-4, 73 (deux fois), 74 (deux fois), 77 et 88-3.

celles de leur inscription à l'ordre du jour ou le cadre dans lequel s'exerce le droit d'amendement des membres du gouvernement et du Parlement.

32 Au total, à la suite des 24 révisions constitutionnelles et du renforcement de la place des lois organiques, diverses dispositions d'organisation des pouvoirs publics ne sont plus fixées dans la Constitution. Cela a des conséquences quant aux modalités de leur adoption fixées à l'article 46 de la Constitution ; le Sénat n'a un pouvoir de veto sur l'adoption de ces lois que pour celles qui lui sont relatives. Par ailleurs, cette répartition entre Constitution et loi organique implique un office différent du Conseil constitutionnel. Dans le cadre de l'article 61, le Conseil se prononce sur la « conformité à la Constitution ». Dans le cadre de l'article 61-1, il vérifie si une disposition législative déjà en vigueur « porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit ». Le Conseil a tiré les conséquences du rôle qui lui est ainsi confié et juge que « le grief tiré de la méconnaissance de la procédure d'adoption d'une loi ne peut être invoqué à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité » (2010-605 DC du 12 mai 2010). Il en va dès lors ainsi du respect du domaine des lois de finances défini par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (2010-4/17 QPC du 22 juillet 2010). Il en va de même du respect du domaine des lois organiques défini dans les 33 articles concernés de la Constitution et par exemple de l'article 64 et de la loi organique relative au statut de la magistrature (2012-241 QPC du 4 mai 2012). Il s'agit de griefs tenant à une méconnaissance des normes constitutionnelles relatives à la procédure législative par combinaison de l'article 46 de la Constitution et de ces 33 articles. Le Conseil juge de tels griefs inopérants en QPC. Il écarte aussi des normes de référence du contrôle *a posteriori* comme n'étant pas en lui-même un droit ou une liberté que la Constitution garantit le principe de clarté et de sincérité des débats parlementaires (2012-285 QPC du 30 novembre 2012 et 2013-370 QPC du 28 février 2014).

La place confirmée des conventions de la Constitution

Enfin, les 24 révisions de la Constitution n'ont pas remis en cause la place des conventions de la Constitution, ce qui contribue, là encore, à rendre la Constitution moins procédurale. Pierre Avril a dégagé les caractéristiques de ces conventions¹⁶. Pleinement parties à l'ordre constitutionnel, elles naissent des décisions prises par les acteurs politiques sur la base du texte constitutionnel, qui présente, le plus souvent, une

16. *Les Conventions de la Constitution*, Paris, PUF, 1997.

indétermination propice aux interprétations. Un tel décalage était particulièrement évident sous la III^e République alors que les lois constitutionnelles de 1875 ignoraient la fonction de président du Conseil.

Pierre Avril souligne combien la V^e République a, comme tous les régimes, développé diverses conventions de la Constitution au-delà du texte initial du 4 octobre 1958 : responsabilité du Premier ministre, hors cohabitation, devant le président de la République ; suspension du délai de promulgation des lois par le président de la République en cas d'indication de saisine à venir du Conseil constitutionnel ; pouvoir d'appréciation du président de la République quant à la demande de convocation d'une session extraordinaire en vertu de l'article 49 de la Constitution... Les comités présidés par Georges Vedel en 1993 et Édouard Balladur en 2007 ont pu proposer de clarifier certaines des règles objets de ces conventions. Il a pu, par exemple, en être ainsi sur le rôle respectif du président de la République et du Premier ministre.

33

Les 24 révisions de la Constitution ont toutefois peu conduit à réintégrer des conventions de la Constitution dans le texte fondamental. Les quelques occurrences portent sur des questions secondes. D'une part, il en a été ainsi de la procédure des questions au gouvernement à l'Assemblée nationale, initiée par le président Valéry Giscard d'Estaing en 1974. Cette procédure restreignait la prérogative que le gouvernement tient de l'article 48 de la Constitution, au respect duquel le Conseil constitutionnel veille (63-25 DC du 21 janvier 1964). Après vingt et un ans de pratique sans texte, c'est la loi constitutionnelle du 4 août 1995 qui, avec les termes « au moins » insérés à l'article 48 de la Constitution, a introduit cette convention dans le texte de 1958. D'autre part, l'article 88-4 de la Constitution n'a longtemps mentionné que les « actes communautaires », ce qui excluait de son champ les actes ressortissant à la procédure intergouvernementale organisée par le traité de Maastricht eu égard à la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'à la coopération dans les domaines de la justice et des affaires extérieures. La pratique de l'article 88-4 inclut dès 1995 ces actes. La révision du 23 juillet 2008 modifia en ce sens les termes de l'article 88-4.

L'intégration très limitée de conventions de la Constitution dans le texte suprême par les 24 révisions peut être le signe de leur efficacité propre¹⁷. Elle a cependant une conséquence majeure : ces conventions, si elles font partie de l'ordre constitutionnel, ne sont pas justiciables.

17. Pierre Avril, « Des conventions à la révision de la Constitution », *Revue française de droit constitutionnel*, hors-série n° 2, 2008, p. 49-53.

Non écrites, elles ne peuvent faire partie des normes de référence utilisées par le Conseil constitutionnel dans son contrôle. Il n'en va autrement que si le Conseil consacre une convention interprétative, comme il le fit en 1976 pour l'article 40 en ce qui concerne la compensation des ressources (76-64 DC du 2 juin 1976). Le contrôle strict des règlements des deux assemblées par le Conseil interdit même de faire figurer ces conventions dans ces textes, ce qui, comme le relève Pierre Avril, a plutôt « stimulé cette source normative ».

34 Au total, à la suite des 24 révisions constitutionnelles, si la Constitution de 1958 reste le texte d'organisation des pouvoirs publics, elle l'est moins qu'à l'origine en raison tant de l'application faite de certaines de ses dispositions que du renvoi croissant aux lois organiques et de la place des conventions de la Constitution qu'elle n'a pas intégrées. Ces révisions constitutionnelles ont, dans le même temps, fait de la Constitution le siège des droits et libertés fondamentaux.

LA CONSTITUTION, SIÈGE DES DROITS ET LIBERTÉS FONDAMENTAUX

Les révisions de la Constitution du 4 octobre 1958 ont fait d'elle le siège des droits et libertés fondamentaux. Il en va ainsi moins par les dispositions de fond introduites par ces révisions que par la justiciabilité de ces droits et libertés que les révisions du 29 octobre 1974 et 23 juillet 2008 ont poursuivie.

Des révisions peu nombreuses sur les droits et libertés fondamentaux

Parmi les 24 révisions de la Constitution, quatre ont concerné les droits et libertés fondamentaux. Ces révisions sont ainsi peu nombreuses. Elles ne sont jamais intervenues pendant les quarante premières années de la V^e République mais depuis 1999 sous les présidences de Jacques Chirac et de Nicolas Sarkozy. Ce sont les révisions du 8 juillet 1999 sur l'égalité entre les sexes, du 1^{er} mars 2005 sur la Charte de l'environnement, du 23 février 2007 sur l'abolition totale de la peine de mort et du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

• La révision du 8 juillet 1999 a modifié à la fois l'article 3 et l'article 4 de la Constitution pour que la loi puisse favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives. Il s'agissait de permettre à la loi de poser des quotas par eux-mêmes contraires à la Constitution sans un tel fondement (82-146 DC du 18 novembre 1982). Le Conseil constitutionnel a jugé que l'application de telles mesures hors

du champ politique prévu en 1999 nécessitait une nouvelle révision de la Constitution (2006-533 DC du 16 mars 2006). Ce fut fait en 2008, la révision du 23 juillet étendant la disposition aux responsabilités professionnelles et sociales. La disposition fut alors replacée au second alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution. Celui-ci donne un fondement large pour favoriser la parité hommes-femmes (2013-667 DC du 16 mai 2013).

- La révision constitutionnelle du 1^{er} mars 2005 a adossé à la Constitution la Charte de l'environnement¹⁸. Cette charte comprend sept considérants introductifs et dix articles. L'ensemble a valeur constitutionnelle (2008-564 DC du 19 juin 2008). L'article 5 relatif au principe de précaution a été et demeure le plus commenté, même s'il n'a jamais fondé depuis 2005 une décision de censure du Conseil constitutionnel. L'article 7 sur le droit de toute personne, dans les conditions définies par la loi, à participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement s'est révélé le siège d'une abondante jurisprudence conduisant à modifier les procédures environnementales (2011-183/184 QPC du 14 octobre 2011, 2012-262 QPC du 13 juillet 2012 et 2012-269 QPC du 27 juillet 2012). Comme le disait Guy Carcassonne, « c'est la surprise constitutionnelle de la charte¹⁹ ».

35

- La révision constitutionnelle du 23 février 2007 a inséré un article 66-1 dans la Constitution qui dispose que « Nul ne peut être condamné à la peine de mort ». Cet article, inséré vingt-six ans après la loi du 9 octobre 1981 d'abolition de la peine de mort, s'ajoute aux engagements internationaux de la France.

- La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 complète la possibilité pour la loi de favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives. Par ailleurs, elle prévoit au troisième alinéa de l'article 4 de la Constitution que la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la nation.

Au total, ces quatre révisions de la Constitution sont assez diverses. Celles de 1999 et de 2008 ont eu pour objet de déverrouiller le respect du principe d'égalité face à la vigilance du Conseil constitutionnel, y compris en matière d'égalité hommes-femmes. Celle de 2007 sur l'interdiction de la peine de mort était plus symbolique qu'utile juridiquement. L'intégration de la Charte de l'environnement au bloc de

18. Michel Verpeaux, « Constitution et lois constitutionnelles. Brèves réflexions à l'occasion de quelques révisions récentes », in *Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, op. cit., p. 593-601.

19. *La Constitution*, 14^e éd., Paris, Seuil, 2017, p. 472.

constitutionnalité en 2005 a été la modification la plus audacieuse. En tout état de cause, ce ne sont pas ces quatre révisions qui ont fait de la Constitution le siège des droits et libertés fondamentaux. Cette transformation est due aux révisions de 1974 et de 2008, qui ont assuré la pleine justiciabilité de la Constitution.

La justiciabilité des dispositions constitutionnelles

Faire respecter les dispositions de la Constitution par le Parlement implique qu'un juge sanctionne les éventuels manquements. Ce rôle n'a jamais été confié aux juges administratif et judiciaire. En 1958, il l'a été au Conseil constitutionnel afin de veiller au respect des nouvelles règles du parlementarisme rationalisé. Le Conseil a jugé en 1971 qu'il lui revenait aussi de contrôler la loi au regard de la Déclaration de 1789 et du Préambule de 1946 (71-44 DC du 16 juillet 1971). Cette audace jurisprudentielle aurait produit peu d'effets sans les révisions constitutionnelles qui ont accru les possibilités de sa saisine.

36

La révision du 29 octobre 1974 a modifié le deuxième alinéa de l'article 61 pour étendre le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel des lois ordinaires, avant leur promulgation, à soixante députés ou soixante sénateurs. Celle du 25 juin 1992 a modifié l'article 54 pour étendre à ces soixante députés et soixante sénateurs la possibilité de saisir le Conseil avant la ratification ou l'approbation d'un engagement international (cf. décisions 92-312 DC du 2 septembre 1992 et 2006-541 DC du 28 septembre 2006). Enfin, la révision du 23 juillet 2008 a créé à l'article 61-1 un contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois déjà en vigueur²⁰.

Cette ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel a eu des effets extrêmement puissants qui justifient que les réformes de 1974 et de 2008 apparaissent comme des éléments marquants des mandats des présidents Valéry Giscard d'Estaing et Nicolas Sarkozy. Quantitativement, ces effets sont évidents. D'une part, avant 1976, le Conseil avait rendu 89 décisions de contrôle de constitutionnalité; il en a rendu 661 depuis. D'autre part, au 1^{er} avril 2018, le Conseil s'est prononcé sur 696 QPC, qu'il a parfois jointes. De manière générale, au 30 septembre 2017, le Conseil a rendu, en près de soixante ans, 1 333 décisions de contrôle de constitutionnalité. Il en avait rendu 596 avant l'entrée en vigueur de la QPC en 2010, soit 45 %. Il en a rendu 737 depuis (55 %). Sa jurisprudence

20. Christine Maugué et Jacques-Henri Stahl, *La Question prioritaire de constitutionnalité*, 3^e éd., Paris, Dalloz, 2017.

est ainsi composée de décisions rendues pour moitié en cinquante-trois ans et pour moitié en moins de sept ans.

Dans cette activité renouvelée, le Conseil constitutionnel a doublement marqué son attachement à jouer le rôle mais seulement le rôle que la Constitution lui confie et dont les révisions de 1974 et de 2008 n'ont pas changé la nature.

D'une part, le Conseil a veillé à limiter sa créativité normative afin de marquer qu'il revient au constituant de décider quels droits et libertés la Constitution garantit²¹. Ainsi, le Conseil constitutionnel, s'il avait dégagé tous les deux ou trois ans un principe fondamental reconnu par les lois de la République entre 1971 et 1987 (71-44 DC du 16 juillet 1971, 76-70 DC du 2 décembre 1976, 77-87 DC du 23 novembre 1977, 80-119 DC du 22 juillet 1980, 83-165 DC du 20 janvier 1984 et 86-224 DC du 23 janvier 1987), n'en a plus dégagé que deux depuis lors : en 2002 sur la justice pénale des mineurs (2002-461 DC du 29 août 2002) et un seul en QPC en 2001 sur le droit d'Alsace-Moselle (2011-157 QPC du 5 août 2011). Au contraire, selon l'orientation rappelée par le doyen Vedel, le Conseil veille à rattacher tout principe relatif à des dispositions de la Constitution comme les droits de la défense, non plus à un principe fondamental reconnu par les lois de la République, mais à l'article 16 de la Déclaration de 1789 (2006-535 DC du 30 mars 2006).

37

Le changement n'est donc pas dans l'apparition de normes jurisprudentielles nouvelles dégagées grâce à une saisine croissante du Conseil. Il est dans les opportunités beaucoup plus fréquentes qu'a depuis 1974, et surtout depuis 2008, le Conseil d'exercer son contrôle au regard de chacune des dispositions de la Constitution et donc des diverses branches du droit²². Il a ainsi eu l'occasion de préciser et de faire respecter le principe de laïcité (2009-591 DC du 22 octobre 2009 et 2012-597 QPC du 21 février 2013), le principe de séparation des pouvoirs qui s'applique à l'égard du président de la République et du gouvernement (2011-192 QPC du 10 novembre 2011), ou encore l'article 15 de la Déclaration de 1789, selon lequel « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (2017-655 QPC du 15 novembre 2017). Les révisions de 1974 et de 2008 assurent ainsi la justiciabilité de chaque disposition constitutionnelle.

21. Nicole Belloubet, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel : justifier et réformer », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 55-56, juin 2017, p. 5-21.

22. Denys de Béchillon et Nicolas Molfessis, « Sur les rapports entre le Conseil constitutionnel et les diverses branches du droit », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 16, juin 2014, p. 99-103.

38 D'autre part, le Conseil n'a, à ce jour, pas utilisé cette justiciabilité accrue pour s'ériger en contre-pouvoir. Il est sans doute une des cours constitutionnelles au monde disposant du rôle le plus étendu, tant du fait d'un contrôle s'exerçant *a priori* et *a posteriori* que d'un contrôle *in abstracto* et non *in concreto* conduisant à des annulations *erga omnes* : le Conseil juge une disposition législative conforme ou contraire à la Constitution et non pas son application dans un cas d'espèce. Pour autant, conscient de disposer d'un pouvoir d'appréciation et de décision qui n'est pas de la même nature que celui du Parlement, le Conseil veille notamment à ne pas développer son contrôle sur les lois de société pour lesquelles, malgré ses révisions, la Constitution ne comporte pas de normes de référence. En réalité, sans théoriser son rôle, le Conseil a été amené à en faire varier l'intensité en fonction des normes constitutionnelles. Il n'exerce ainsi un triple contrôle de nécessité, d'adaptation et de proportionnalité qu'à l'égard de la liberté individuelle (2008-562 DC du 21 février 2008) et de la liberté d'expression (2009-580 DC du 10 juin 2009)²³.

*

Les 24 révisions de la Constitution ont, bien sûr, d'abord chacune eu un effet propre. Mais, en les analysant ensemble, il apparaît qu'elles ont conduit à ce que la Constitution soit moins procédurale et davantage fondamentale. Ainsi, l'évolution la plus nouvelle est que la Constitution de la V^e République est la première constitution française dont chaque Français et chaque étranger vivant en France peuvent se prévaloir. Elle reste la règle suprême d'organisation des pouvoirs publics pour, selon l'expression d'Olivier Duhamel, « une démocratie à part »²⁴. Mais elle est aussi devenue le siège des droits et libertés fondamentaux. La justiciabilité de ceux-ci a généré cette transformation. Désormais, le constituant sait que toute nouvelle révision, ainsi que les dispositions qu'elle insérera ou modifiera dans la Constitution, se situera dans ce cadre renouvelé.

23. Régis Fraisse, « L'article 16 de la Déclaration, clé de voûte des libertés », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 44, juin 2014, p. 9-21.

24. Olivier Duhamel, « Une démocratie à part », *Pouvoirs*, n° 126, septembre 2008, p. 17-26.

R É S U M É

La Constitution de la V^e République a été révisée à vingt-quatre reprises. Elle est et demeure d'abord le texte d'organisation des pouvoirs publics. Mais, avec ces révisions, elle l'est moins et est devenue, dans le même temps, le siège des droits et libertés fondamentaux du fait des révisions de 1974 et de 2008, qui assurent la justiciabilité de toutes les dispositions constitutionnelles.