

Cérémonie du 65^e anniversaire de la Constitution

Grand salon du Conseil constitutionnel, 4 octobre 2023

Discours de M. Laurent Fabius, Président du Conseil constitutionnel

Seul le prononcé fait foi

Monsieur le Président de la République,
Madame la Première ministre,
Monsieur le Président du Sénat,
Madame la Présidente de l'Assemblée nationale,
Messieurs les Ministres,
Monsieur le Commissaire européen,
Monsieur le Président de la Cour de Justice de l'Union européenne,
Madame la Présidente de la Cour européenne des droits de l'homme,
Madame la Présidente de la Cour constitutionnelle de la République italienne,
Monsieur le Président du Tribunal constitutionnel fédéral d'Allemagne,
Monsieur le Président de l'Association des Cours constitutionnelles francophones,
Mesdames et Messieurs les Présidentes et Présidents,
Mesdames et Messieurs les Hautes personnalités, chers collègues et amis,
Mesdames, Messieurs,

Le 4 octobre 1958, il y a 65 ans jour pour jour, était promulguée la Constitution de la Vème République. Adopté quelques jours plus tôt par referendum, son texte est publié au Journal Officiel le lendemain. Il est signé par René Coty, alors Président de la République, par le Général De Gaulle, alors Président du Conseil, et par les 23 membres du gouvernement. Le surlendemain, Michel Debré, Garde des Sceaux, Ministre de la justice, y appose le sceau de la République.

Parmi les novations importantes que comporte cette Constitution, son titre VII intitulé « *Le Conseil constitutionnel* » en définit les attributions et dispose que ses décisions « *ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ».

Monsieur le Président de la République, merci chaleureusement à vous et à tous nos hôtes d'avoir accepté notre invitation à venir célébrer ici même ce 65^{ème} anniversaire, qui est donc à la fois l'anniversaire de notre Constitution et l'anniversaire du Conseil constitutionnel.

* * *

Mesdames et Messieurs,

Les jugements portés depuis 1958 par les responsables concernant notre Constitution sont divers. D'aucuns l'estiment parfaite, voire intouchable. D'autres veulent carrément sa mort. D'autres encore proposent sa révision sur tel ou tel aspect. Il est même arrivé, semble-t-il, que certains passent d'une opinion à l'autre.

Comme président du Conseil constitutionnel, je n'ai pas à prendre parti. En revanche, je puis formuler à l'occasion de ce double anniversaire quelques brèves observations sur la Constitution, le Conseil constitutionnel, ainsi que sur un sujet souvent évoqué, le referendum.

* * *

Analysant notre histoire nationale, on ne peut qu'être frappé, en contraste avec les époques précédentes, par la stabilité qu'a permise cette Constitution, adoptée sous l'impulsion décisive du Général De Gaulle. En dépit des secousses et des crises parfois profondes qu'a connues notre pays, la Constitution de la Vème République surpasse désormais en longévité toutes ses devancières. Soixante-cinq années déjà ! Cette stabilité constitue un atout, à condition bien sûr qu'elle soit conciliée avec les exigences d'une démocratie moderne et vivante.

Cette stabilité n'a pas cependant été une fixité. Je parlerai volontiers à son propos de « stabilité adaptative » car son histoire ne fut pas un long fleuve tranquille. La Constitution a dû prendre en compte certaines évolutions de la société ainsi que des besoins apparus essentiels comme la construction européenne, la décentralisation ou la protection de l'environnement. La pratique institutionnelle elle-même a tantôt été plutôt présidentialisée, tantôt - plus rarement - davantage parlementariste. Pas moins de 24 révisions constitutionnelles sont intervenues, mais aucune depuis 2008. Et il faut bien convenir qu'il existe une sorte de « malaise démocratique », attesté par plusieurs signaux, notamment des taux élevés d'abstention, malaise dû à diverses causes mais qui n'est sans doute pas dénué de tout lien avec nos institutions et leur pratique. Il y a donc matière à réflexion et, le cas échéant, à initiatives.

J'ajoute que le rapport des Français avec leur Constitution n'est pas exactement le même que celui des citoyens d'autres pays avec la leur. Dans le cas de nos voisins et amis allemands par exemple, il existe une évidente proximité chronologique entre la loi fondamentale allemande et le retour à la démocratie. Dans le cas des Etats-Unis, entre

la Constitution américaine et l'accession à l'indépendance. Chez nous, indépendance et démocratie préexistaient au texte de 1958. De là une perception citoyenne de notre Constitution qui n'est peut-être pas aussi intime que dans ces deux pays. Est-ce un signe ? La plus grande avenue de Washington s'appelle l'avenue de la Constitution, tandis qu'on chercherait en vain dans notre capitale fut-ce même une « ruelle de la Constitution »...

* * *

Mesdames et Messieurs, ce sont les parlementaires de l'Assemblée nationale et du Sénat qui votent la loi, mais dans une démocratie comme la nôtre où s'applique la hiérarchie des normes, la loi doit respecter des principes, une norme supérieure, la Constitution. Pour être effectif, le respect de ce que nous appelons le « bloc de constitutionnalité » doit être vérifié avec impartialité : c'est la raison d'être du Conseil constitutionnel, qui n'est donc pas un arbitre politique mais le juge de la constitutionnalité des lois. Responsabilité éminente qui requiert de ses membres compétence, expérience et indépendance. Voilà sans doute pourquoi beaucoup les appellent « les Sages ».

Le Conseil constitutionnel de 2023 exerce à peu près les mêmes attributions qu'à l'origine (à savoir vérifier la constitutionnalité des lois et la régularité des principales élections), mais il a profondément évolué. S'il a pu être qualifié à ses débuts de « chien de garde de l'exécutif » – ce qui n'était ni tout à fait aimable ni tout à fait inexact –, il est devenu en quelques décennies une véritable Cour constitutionnelle, même s'il a conservé son appellation de « Conseil ». On sait que cette évolution profonde a connu trois étapes principales – 1971, 1974 et 2008 avec la création des questions prioritaires de constitutionnalité, évolution confortée par notre jurisprudence. Nous veillons particulièrement avec le collège qui m'entoure, qui s'est heureusement féminisé, à approfondir deux orientations majeures : la juridictionnalisation du Conseil et son ouverture, tant nationale qu'internationale. Toutes deux ont, je crois, progressé.

Est-ce à dire que l'évolution du Conseil est achevée ? Des questions nouvelles se posent et se poseront auxquelles il ne saurait être apporté de réponse en faisant abstraction du contexte européen. Des interrogations existent aussi sur telle modification qu'il conviendrait selon certains d'apporter aux dispositions qui nous régissent. J'en citerai une, parce qu'elle fait désormais consensus : la suppression de l'appartenance de droit au Conseil des anciens présidents de la République, qui ont d'ailleurs renoncé à y siéger. Cette appartenance ne se justifie plus.

* * *

Monsieur le Président, il existe chez beaucoup de citoyens, vous avez eu l'occasion vous-même de le souligner, le souhait d'être davantage associés aux décisions qui les concernent. Ce souhait se traduit notamment par une demande de davantage de referendums et sur davantage de sujets dans le cadre d'une démocratie plus vivante. En 65 ans de Vème République ont eu lieu 9 referendums nationaux, le dernier remontant à 18 ans. Comment, en quelques mots, se présente aujourd'hui sur le plan juridique cette question souvent évoquée ?

1/ S'agissant du champ du referendum national, il s'agit d'apporter une réponse par oui ou par non à l'égard d'un texte, qu'il s'agisse d'une loi ordinaire dans le cadre défini par l'article 11 de la Constitution ou d'une révision de celle-ci dans le cadre de son article 89. Dans le premier cas, le texte soumis à referendum doit porter, aux termes de l'article 11 actuel, sur « *l'organisation des pouvoirs publics ou sur des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la nation et aux services publics qui y concourent ou tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions* ». En clair, tout referendum doit porter non sur un slogan flou et passionnel mais sur un texte précis de loi.

2/ S'agissant de la procédure référendaire, elle comporte plusieurs intervenants : le Président de la République, le Parlement, le Conseil constitutionnel, le peuple. Sans doute ce ne fut pas la pratique suivie lors des referendums de 1962 et 1969. Mais c'est le droit constamment respecté depuis lors, et la jurisprudence donne désormais expressément compétence au Conseil constitutionnel pour, en amont, contrôler notamment la validité du décret de convocation des électeurs et donc la régularité de la question posée. En revanche, aucun recours n'est recevable devant nous envers un texte une fois celui-ci adopté par referendum.

3/ S'agissant enfin du referendum d'initiative partagée, le Conseil vérifie le respect des conditions exigées par la Constitution. Jusqu'ici aucun referendum de ce type n'a pu cheminer jusqu'à l'organisation effective d'un scrutin référendaire. Dès juin 2020, nous avons publiquement formulé à ce sujet plusieurs recommandations dont je cite la première : « *la mise en œuvre de la procédure de referendum d'initiative partagée a fait apparaître plusieurs incertitudes et suscité certaines interrogations qui méritent d'être évoquées, même s'il n'appartient pas au Conseil constitutionnel de les trancher (...). En premier lieu, la procédure reste dissuasive et peu lisible pour des citoyens susceptibles de soutenir une proposition de loi dès lors que le nombre de soutiens à atteindre est très élevé (environ 4,7 millions) et que, même dans le cas où ce nombre serait atteint, la tenue d'un referendum n'est qu'hypothétique (un examen du texte par les deux*

assemblées suffisant à mettre un terme à la procédure) ». Ce constat me semble demeurer actuel.

De ces données juridiques, parfois mal connues, il résulte enfin que les prescriptions de la Constitution relatives au referendum peuvent certes être modifiées, mais à la condition de suivre la procédure de révision prévue par la Constitution dans son chapitre précisément intitulé « De la révision ».

* * *

Monsieur le Président,

D'ici quelques heures, dans de nombreuses villes de métropole et d'Outre-mer sera célébrée *La Nuit du Droit*, initiée il y a cinq ans et dont nous nous réjouissons qu'elle soit un succès. Cette célébration matinale en est une sorte de prélude. Dans un monde brutaliste, où le droit international, les lois nationales, la séparation des pouvoirs et les grandes libertés sont souvent et gravement bafoués, la France comme l'Europe doivent défendre et incarner le respect du droit et de l'Etat de droit. Etymologiquement, une Constitution est « *ce qui nous tient ensemble* ». Soyez assuré, Monsieur le Président de la République, vous qui veillez au respect de notre Constitution, que le Conseil constitutionnel continuera de remplir pleinement sa mission.