

Le réformisme constitutionnel sous la V^e République

Julien JEANNENEY

Professeur de droit public à l'Université de Strasbourg

L'écoulement du temps place les constitutions dans une situation paradoxale : il accroît intuitivement la probabilité que soit éprouvé le besoin de les adapter aux circonstances, tout en cristallisant leur dimension symbolique qui en rend les modifications plus ardues. Structuré par cette tension, le réformisme constitutionnel peut s'analyser comme la tendance à prescrire une révision de la Constitution afin de faire progresser les institutions et la garantie des droits et libertés.

Constitué par les prises de position publiques en faveur de telles révisions, le réformisme constitutionnel se révèle un objet d'étude stimulant. Il permet d'enrichir d'une strate supplémentaire l'étude des normes constitutionnelles et de leurs interprétations : celle des potentialités normatives et institutionnelles qui leur ont été adjointes. En effet, en l'absence de données précises sur l'appréciation portée par les Français sur leur Constitution depuis soixante ans¹, l'accès aux suggestions qui ont été formulées en public pour l'améliorer permet de nourrir une réflexion sur la perception collective de cette dernière.

En dépit de l'intérêt de ce phénomène, son analyse risque d'être brouillée, pour deux raisons.

La première tient à ce que le concept utilisé pour l'appréhender n'appartient pas encore aux objets clairement identifiés par la doctrine française de droit constitutionnel. Cela s'explique par le nombre limité d'études qui se sont donné, jusqu'alors, le réformisme constitutionnel pour objet. On lit souvent ses manifestations antérieures à 1958² dans une perspective finaliste, en y scrutant les origines intellectuelles de la V^e République³. Quant aux écrits que leur intitulé place apparemment dans le champ de cette étude, ils renvoient généralement, derrière les expressions « réformisme constitutionnel » ou « révisionnisme constitutionnel », à des phénomènes que d'autres concepts embrassent déjà dans de bonnes conditions : les propositions de lois constitutionnelles⁴, le statut des lois

1. V. cependant quelques études d'opinion ponctuelles de la Sofres, par exemple sur les révisions souhaitées ou négligées par des députés (Sofres, *L'état de l'opinion 1991*, Le Seuil, 1991, p. 170) ou par des citoyens (1991, p. 282 ; 1999, p. 269 ; 2001, p. 75).

2. V. J. GEORGEL, *Critiques et réforme des constitutions de la République. De la Quatrième à la Sixième ?*, CELSE, 1959-1960, 2 t. ; F. MONNET, *Refaire la République. André Tardieu, une dérive réactionnaire (1876-1945)*, Fayard, coll. Pour une histoire du xx^e siècle, 1993, p. 175-364 ; J.-E. CALLON, *Les projets constitutionnels de la Résistance*, La Documentation française, 1998.

3. V. spéc. S. PINON, *Les réformistes constitutionnels des années trente aux origines de la V^e République*, LGDJ, coll. Bibl. constitutionnelle et de science politique, 2003.

4. V. par ex. M.-P. ROY, « L'application de l'article 89 de la Constitution de 1958 », *RDP*, vol. 96, n^o 3, 1980, p. 687-742, spéc. p. 696-703 ; R. TEXIDOR, « L'évolution du révisionnisme »,

constitutionnelles⁵, les procédés rédactionnels⁶ et le contenu des lois constitutionnelles adoptées⁷, que ces dernières soient considérées individuellement⁸ ou replacées dans une perspective diachronique⁹.

La seconde raison tient à ce que l'unité des phénomènes ici rattachés au réformisme constitutionnel est loin d'être acquise. En effet, les prises de position réformistes sont d'une grande diversité, au point de vue de leur substance, de leurs chances de succès au moment de leur formulation et de leur portée effective après plusieurs années de recul. Il y a peu en commun entre l'invitation rhétorique du bâtonnier de Paris à ce que soit inscrit un « droit à l'avocat » dans la Constitution¹⁰, les propositions de loi constitutionnelle déposées en faveur d'une suppression du Conseil économique, social et environnemental¹¹, l'incitation doctrinale à faire référence à la Convention européenne des droits de l'homme dans la Constitution¹², ou l'annonce faite par le président de la République devant le Parlement réuni en Congrès de son intention d'obtenir une modification de la Constitution afin de « permettre aux pouvoirs publics d'agir, conformément à l'état de droit, contre le terrorisme de guerre »¹³.

Une fois ces risques identifiés, il s'agit de porter sur la Constitution et sur les institutions qu'elle encadre un regard indirect, éclairé par un nombre significatif

RFSP, vol. 34, n° 4-5, 1984, p. 1042-1065 ; B. BRANCHET, *La révision de la Constitution sous la V^e République*, LGDJ, coll. Systèmes, 1994, p. 75-96 ; Ch. BIGAUT, *Les révisions de la Constitution de 1958*, La Documentation française, coll. Documents d'études, 2007, spéc. p. 71-191.

5. V. par ex. M. VERPEAUX, « Constitution et lois constitutionnelles. Brèves réflexions à l'occasion de quelques révisions récentes », in *Mél. J. Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 593-601.

6. O. BLIN, « Les procédés rédactionnels de révision de la Constitution », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, vol. 66, 1998, p. 389-403.

7. V. par ex. M. FOUQUET-ARMAND, « Les révisions de la Constitution de 1958 : de la V^e à la VI^e République ? », *RRJ*, vol. 90, n° 1, 2001, p. 1591-1622.

8. V. par ex., sur la révision de l'article 61 de la Constitution en 1974, P. JUILLARD, « Difficultés du changement en matière constitutionnelle : l'aménagement de l'article 61 de la Constitution », *RDP* 1974, vol. 90, n° 6, p. 1703-1772.

9. V. par ex. S. PIERRÉ-CAPS, « Les révisions de la Constitution de la Cinquième République : temps, conflits et stratégies », *RDP* 1998, p. 409-431 ; J. WALINE, « Les révisions de la Constitution de 1958 », in *Mél. Ph. Ardant*, LGDJ, 1999, p. 235-250 ; P. FRAISSEIX, « La Constitution du 4 octobre 1958 et ses révisions », *RDP* 2002, p. 458-484 ; G. CARCASSONNE, « Surprises, surprises... les révisions de la Constitution », *RDP* 2002, vol. 114, n° 5/6, p. 1485-1497.

10. V. A. DUMOURIER, « Frédéric Sicard, bâtonnier du barreau de Paris : interview (seconde partie) », *lemondedudroit.fr*, 5 janv. 2016.

11. V. par ex. AN, prop. de loi const. n° 772, 1^{er} mars 2013 ; Sénat, prop. de loi const. n° 824, 26 août 2013 ; AN, prop. de loi const. n° 4489, 15 fév. 2017 ; AN, prop. de loi const. n° 486, 12 déc. 2017.

12. L. FAVOREU cité in B. MATHIEU, « Les validations législatives devant le juge de Strasbourg : une réaction rapide du Conseil constitutionnel, mais une décision lourde de menaces pour l'avenir de la juridiction constitutionnelle », *RFDA* 2000, vol. 16, n° 2, p. 289.

13. F. HOLLANDE, déclaration devant le Parlement réuni en Congrès à la suite des attaques terroristes perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, Versailles, 16 nov. 2015, *discours.vie-publique.fr*.

d'écrivains réformistes que leur renommée ou celle de leurs auteurs a placés en position de peser sur le débat constitutionnel. Dans cette perspective, il convient de clarifier les contours du réformisme constitutionnel, afin de pouvoir en identifier les manifestations les plus notables depuis 1958.

I. LES CONTOURS DU RÉFORMISME CONSTITUTIONNEL

Les contours du réformisme constitutionnel méritent de faire l'objet d'une double clarification, conceptuelle et argumentative.

A. Le concept

Une démarche lexicale permet de préciser le concept de réformisme constitutionnel. Il s'agit de partir des usages langagiers habituels des juristes afin d'identifier les propriétés qui lui sont habituellement reconnues – son intension – et les phénomènes qui lui sont couramment rattachés – son extension.

1. *Les propriétés*

À l'image d'une poupée russe, le concept de « réformisme constitutionnel » mérite d'être inclus dans celui, plus large, de « réformisme normatif », qui peut lui-même être inséré dans celui, encore plus large, de « réformisme » en général.

Les propriétés du concept de réformisme constitutionnel peuvent être établies en identifiant la *dénotation* de ces termes. Le « réformisme » désigne à la fois l'ambition d'améliorer un objet par sa modification et la doctrine qui promeut cette ambition et sa matérialisation. Le « réformisme normatif » renvoie aux propositions de modifier un système normatif, soit qu'elles soient considérées comme le moyen au service d'un progrès plus large – la réforme attendue devant passer par une modification des normes juridiques –, soit que la finalité de la réforme se situe dans la modification même des normes juridiques. Le « réformisme constitutionnel » est une spécification du réformisme normatif, dont l'objet est restreint à la norme constitutionnelle – le terme « révisionnisme » est également utilisé pour renvoyer à un même objet.

Dans le langage des juristes, trois principales *connotations* entourent la réforme normative – en matière législative comme, de façon croissante, en matière constitutionnelle – ainsi qu'au réformisme qui la promeut. La première, le volontarisme, est attachée à l'auteur de la suggestion réformiste. Le réformisme normatif s'incarne dans des discours dont les objectifs peuvent être divers. L'observateur critique des normes juridiques appelle à la prise de conscience collective de l'utilité de les modifier. L'acteur institutionnel cherche à faire savoir qu'il entend participer à la réforme, souvent dans l'espoir que sa parole remplisse une fonction partiellement performative : dire sa volonté de réformer, c'est déjà faire – tout du moins avoir l'espoir d'être perçu comme actif. La deuxième, la modération, est

attachée aux moyens proposés par l'auteur de la suggestion réformiste. Assimilée à la réfection ou l'adaptation du système politique ou normatif, la réforme est traditionnellement distinguée de la révolution, conçue comme le remplacement de ce dernier. La troisième connotation, l'optimisme, est attachée aux effets attendus de la mise en œuvre de la suggestion réformiste. Le réformisme normatif s'inscrit dans un arrière-plan marqué par la croyance partagée dans l'effet thaumaturge de l'intervention de l'organe de production des normes – l'hypothèse selon laquelle la modification de la norme juridique permettra de faire advenir un progrès dans l'ordre des comportements juridiquement pertinents. Michel Debré résume ainsi l'assimilation entre réforme et législation : « [Les] vrais réformateurs, qu'ils fussent ou non révolutionnaires, ont été des légistes, c'est-à-dire des fabricateurs de grandes lois »¹⁴.

2. Les phénomènes

L'expression « réformisme constitutionnel » se rapporte habituellement à quatre ensembles de phénomènes. Le premier est l'évolution possible de la Constitution, perçue comme une potentialité encore vague – sont ainsi évoqués « le champ du réformisme constitutionnel »¹⁵ ou « les voies du réformisme constitutionnel »¹⁶. Le deuxième est l'intention présidant à la révision¹⁷ – objet toujours difficile à identifier¹⁸. Le troisième est l'acte juridique réalisant la révision formelle ou y tendant – la nouvelle constitution¹⁹, la loi constitutionnelle modifiant la constitution en vigueur²⁰, ou la proposition de loi constitutionnelle²¹. Le quatrième est le discours

14. M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent*, Plon, coll. Tribune libre, 1957, réimpr. Édition d'aujourd'hui, coll. Les introuvables, 1975, p. 168.

15. V. par ex. A. PARIENTE, « Le discours de Bayeux, miroir des incertitudes constitutionnelles françaises », in W. MASTOR, J. BENETTI, P. EGÉA, W. MAGNON, *Les grands discours de la culture juridique*, Dalloz, coll. Grands discours, 2017, p. 146-157, p. 151.

16. V. par ex. J. GICQUEL, J.-É. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 31^e éd., LGDJ, coll. Domat droit public, 2017, p. 383.

17. V. par ex. M. BOUCLIER PRÉCLOUX, *Le réformisme constitutionnel d'origine parlementaire sous la Cinquième République. Essai sur la construction d'un discours juridique*, thèse, droit, Perpignan, 2003, t. 1, p. 19-20.

18. V. J. JEANNENEY, « Le recours à l'intention du législateur face aux énoncés normatifs ambigus », *Droit & Philosophie*, vol. 9-1, 2017, p. 69-105.

19. V. par ex. R. CAPITANT, « L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du chef de l'État » [1964], réimpr. in *Écrits constitutionnels*, CNRS, 1982, p. 380-401, p. 398 ; S. MOUTON, « Le "code génétique" des constitutions françaises », in H. ROUSSILLON, S. MOUTON (dir.), *Demain la Sixième République ?*, Presses de l'Univ. des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 75-106, p. 79, 94 ; B. MATHIEU, « La Constitution, cadre et miroir des mutations de la société », *RFDC* 2014, vol. 100, p. 1011-1019, p. 1018.

20. V. par ex. F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs*, vol. 105, 2003, p. 117-131, p. 118 ; « Présentation », in *Constitution de la République française*, 15^e éd., Dalloz, coll. À savoir, 2017, p. ix-xxiv, p. xx ; P. MBONGO, « L'originalité statutaire des magistrats du parquet et la Constitution », *Pouvoirs* 2005, vol. 115, p. 167-176, p. 174.

21. V. R. TEXIDOR, « L'évolution du révisionnisme », *op. cit.*

par lequel s'exprime une telle intention²² : *lato sensu*, tout discours d'opposition à la Constitution en son état actuel²³ ; *stricto sensu*, tout discours appelant à une révision de la Constitution²⁴ ; *strictissimo sensu*, les suggestions formulées, en particulier, par les comités d'experts d'initiative organique²⁵.

Le choix est ici fait de recentrer le concept de réformisme constitutionnel sur des phénomènes qui ne sont pas embrassés de façon satisfaisante par d'autres concepts : les prises de position publiques en faveur d'une révision constitutionnelle, soumises au débat public dans l'espoir qu'elles puissent mener, ultérieurement, à une modification formelle de la Constitution.

De tels phénomènes peuvent être saisis de deux façons différentes.

La première approche revient à examiner les suggestions de révision de la Constitution au moment où elles sont formulées, indépendamment de la prise en compte de leur destin effectif, mais en cherchant à établir ce que leurs auteurs imaginent alors être leurs chances de succès. Cette perception est déterminée par la prise en compte des risques inhérents à toute concrétisation de suggestion réformiste : le contraste est souvent fort entre l'enthousiasme qu'elle suscite et la déception que fait naître la révision qui lui donne sa traduction normative. La révision constitutionnelle risque toujours de susciter un sentiment comparable à celui qu'a exprimé l'historien Alphonse Aulard, au mitan des années 1880 : « Ah ! Que la République était belle sous l'Empire ! »²⁶. En porte témoignage le regard critique porté par Édouard Balladur sur la révision constitutionnelle défendue par lui en 1993, qui confiait aux magistrats la compétence de nomination de la majorité des membres du Conseil supérieur de la magistrature. Jugeant que la mesure a accentué le corporatisme du corps judiciaire, il propose de revenir en arrière en 2007²⁷.

Une seconde approche, au spectre plus limité, consiste à se placer au terme du processus – la révision de la Constitution – afin d'identifier la trajectoire de l'idée réformiste qu'elle a cristallisée, en se limitant ainsi aux suggestions réformistes couronnées de succès. Il s'agit alors de procéder à l'archéologie des révisions effectives de la Constitution. Il est courant que ces dernières aient une origine ancienne et il est rare que leurs chances de succès aient été décelées avec précision dès l'origine. En effet, nombre de suggestions ont été répétées à l'envi,

22. V. E. JOS, « Le réformisme constitutionnel parlementaire sous la VII^e législature. Essai de typologie », *RDJ*, vol. 104, n° 3, 1988, p. 717-739, p. 718.

23. V. CH. ROIG, « L'évolution du Parlement en 1959 », in E. GUICHARD-AYOUB, CH. ROIG, J. GRANGÉ, *Études sur le Parlement de la V^e République*, PUF, 1965, p. 43-166, p. 45.

24. R. TEXIDOR, « L'évolution du révisionnisme », *op. cit.*, p. 1042.

25. V. par ex. P. MBONGO, « Du réformisme constitutionnel contemporain », *LPA*, 25 juin 2002, p. 11 ; « Le réformisme institutionnel français et l'intégration européenne », *Droits*, vol. 43, 2006, p. 109-121, p. 109.

26. Formule prononcée en juillet 1885 lors d'une conversation avec le journaliste Édouard Durranc, que la tradition a souvent attribuée à ce dernier. Pour une mise en perspective, v. A. AULARD, « Que la République était belle sous l'Empire », *La Révolution française. Revue d'histoire moderne et contemporaine publiée par la Société de l'histoire de la Révolution*, vol. 76, n° 19, 1923, p. 268-271.

27. Pour une concession de ce retournement, v. E. BALLADUR, *Le pouvoir ne se partage pas. Conversations avec François Mitterrand*, Fayard, 2009, p. 83.

jusqu'à apparaître comme un « serpent de mer du réformisme constitutionnel »²⁸, avant que l'état des forces politiques, ainsi que la rencontre entre une volonté et un intérêt collectif, ne rendent possible leur traduction constitutionnelle. Symptomatiques en sont les suggestions de réduction du mandat présidentiel, d'extension du domaine du référendum de l'article 11, ou d'ouverture aux justiciables d'une saisine du Conseil constitutionnel²⁹ afin qu'il procède à un contrôle de constitutionnalité des lois *a posteriori*³⁰ – demain peut-être, la suppression des membres de droit du Conseil constitutionnel ? Une fois identifiés le concept de réformisme constitutionnel et les principaux phénomènes auxquels il renvoie, il convient de mettre au jour la structure de l'argument réformiste.

B. L'argument

L'argument réformiste présente toujours une structure binaire. Son premier moment, diagnostique, à prétention descriptive, est tiré du constat d'une imperfection. Son second moment, thérapeutique, à prétention prescriptive, prend la forme d'une suggestion d'amélioration.

1. *Le diagnostic*

L'argument réformiste se fonde d'abord sur une analyse diagnostique des normes constitutionnelles et des pratiques qui s'en réclament.

Cette analyse repose souvent, pour commencer, sur le constat d'une « crise institutionnelle »³¹ ou d'un « mal institutionnel »³², parfois étendus à une crise « la société politique »³³ ou « de la représentation »³⁴. Le catastrophisme institutionnel – ou « crisisme »³⁵ – parfois légitimé par l'invocation, au second degré, du regard sévère que porte l'opinion publique sur les institutions³⁶, est une ressource argumentative courante au service de la prise de position réformiste.

Elle n'est, pourtant, pas dénuée de faiblesses. En effet, saturées de dénonciations d'une telle crise³⁷, les prises de parole politiques contribuent à lui donner sa

28. J. JULLIARD, « Sur la monarchie présidentielle », *Le Débat*, vol. 55, n° 3, 1989, p. 31-34. V. égal. M. TROPER, « Sur la Constitution », *Le Débat*, vol. 43, 1987, p. 46-52, p. 49.

29. V. par ex. M. DUVERGER, *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 202-208.

30. Pour une étude historique, v. G. TUSSEAU, « La fin d'une exception française ? », *Pouvoirs*, vol. 137, 2011, p. 5-17.

31. V. par ex. A. PHILIP, *La gauche, mythes et réalités*, Aubier, 1964, p. 171.

32. V. par ex. L. JOSPIN, *Le monde comme je le vois*, Gallimard, coll. Le Débat, 2005, p. 175.

33. A. DUHAMEL, « Crise des institutions ou crise de la société politique ? », *Le Débat*, vol. 191, 2016, p. 17-20.

34. J. JULLIARD, « Nous, le peuple. Crise de la représentation », *Le Débat*, vol. 143, 2007, p. 3-19, p. 6.

35. J.-F. REVEL, « Du crisisme », *L'Express*, 27 nov. 1967, réimpr. in *Les idées de notre temps. Chroniques de L'Express, 1966-1971*, Robert Laffont, 1972, p. 102-104.

36. V. par ex. J.-M. DONEGANI, M. SADOUN, « Réformer la V^e République », *Esprit* 1999, vol. 251, p. 171-182, spéc. p. 177-179.

37. V. par ex. B. HAMON, *Pour la génération qui vient*, Équateurs, 2017, p. 41 ; F. BAYROU, *Résolution française*, Éd. de l'Observatoire, 2017, p. 13.

consistance. Certes, l'identification d'une crise institutionnelle n'est pas toujours sans fondements : défauts largement reconnus – montée du populisme, abstention pérenne – ou postulats immémoriaux – importance d'éviter la concentration des pouvoirs dans un cadre parlementaire³⁸, ou de prévenir l'absence de gouvernement³⁹. Pour le reste, la crise institutionnelle est pourtant forgée par ceux-là mêmes qui s'y réfèrent, sans qu'il soit le plus souvent possible d'identifier l'étalon en regard duquel elle est mesurée. Or, en l'absence de ce dernier, peuvent aussi bien être assimilés aux manifestations d'une telle « crise », pêle-mêle, la rébellion des « frondeurs » et l'enthousiasme ancillaire des députés « La République en marche », le président « qui rétrécit »⁴⁰ ou la présidence « jupitérienne ». Nombre de prises de position réformistes se contentent ainsi d'aller chercher à l'étranger un modèle abstrait, à l'instar du régime présidentiel « à l'américaine »⁴¹, pour dénoncer les institutions françaises, par contraste.

À ce constat « catastrophiste » s'ajoute une explication : l'argument réformiste repose sur l'imputation des dysfonctionnements ainsi identifiés aux institutions, à la Constitution et à ses éventuels silences – la dénonciation de ces derniers s'analysant comme l'identification de lacunes subjectives dans le système constitutionnel⁴². De la présentation du dysfonctionnement doit découler la modification ainsi proposée. Comme le résume André Tardieu, en 1936, après avoir exposé les pratiques parlementaires de son temps, « [dresser] cette liste d'abus, c'est dresser une première liste de réformes »⁴³. Le raisonnement de Michel Debré, fortement marqué par les écrits de Tardieu, n'est pas différent lorsque, pour expliquer le processus constituant de 1958, il juge rétrospectivement que « [les] chemins de la réforme étaient tracés par l'examen des défauts du régime dont nous sortons »⁴⁴. Ce lien serait même ancré dans un tempérament national, la France étant, selon Georges Pompidou, « probablement le seul pays au monde où toute crise politique sérieuse pose le problème des institutions »⁴⁵.

Ce raisonnement peut, à son tour, être critiqué. Par une étonnante tautologie, la « crise » des institutions n'est dénoncée que pour légitimer la révision escomptée ou passée, cependant que la révision est présentée comme révélatrice de la crise ainsi supposée⁴⁶ – sans que ne soit accrue la compréhension de la Constitution et des institutions. La cause véritable – le souhait de modifier la Constitution – est présentée comme la conséquence nécessaire d'un état de fait partiellement constitué par le discours même qui prétend en rendre compte. Or, le catastrophisme

38. M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent*, op. cit., p. 28.

39. M. DEBRÉ, *Ces princes qui nous gouvernent*, op. cit., p. 83.

40. Ch. SALMON, *Les derniers jours de la V^e République*, Fayard, 2014, p. 211.

41. V. par ex. M. DUVERGER, *La VI^e République et le régime présidentiel*, Fayard, 1961, p. 95, 132.

42. V. J. JEANNENEY, *Les lacunes constitutionnelles*, Dalloz, coll. Nouv. bibl. de thèses, 2016, p. 389-424.

43. A. TARDIEU, *Le souverain captif*, Flammarion, 1936, p. 279.

44. M. DEBRÉ, *Refaire une démocratie, un État, un pouvoir*, Plon, coll. Tribune libre, 1958, p. 22 [17 août 1958].

45. G. POMPIDOU, *Le nœud gordien* [1974], Flammarion, 1984, p. 62.

46. V. par ex. K. GRABARCZYK, « La notion de Constitution à l'épreuve des révisions constitutionnelles », *RRJ*, vol. 32, n° 119, 2007, p. 1331-1355, spéc. p. 1331, p. 1348-1351.

institutionnel en apprend souvent moins sur l'état de la Constitution que sur celui qui feint de débusquer une « crise ».

2. La thérapeutique

Le second mouvement du raisonnement réformiste, thérapeutique, est ouvertement prescriptif. Il repose sur la croyance selon laquelle la révision proposée emportera une amélioration, permettra de mettre un terme aux dysfonctionnements préalablement identifiés.

Cela soulève une double difficulté.

D'une part, l'argument réformiste vaut souvent moins par son contenu que par sa capacité à emporter la conviction dans une perspective électorale. Révélatrice en est la multiplication des propositions de révision de la Constitution pendant les campagnes présidentielles les plus récentes, qui manifestent moins une créativité normative réfléchie que l'intention de se montrer volontariste à des fins de persuasion ou de conviction électorale. Le plus souvent, la suggestion réformiste est tournée vers un ajout dans la Constitution, comme le montrent certaines propositions formulées lors de la campagne présidentielle de 2017 : « non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite »⁴⁷ – principe dont la pérennisation tendrait vers l'extinction de la fonction publique –, « principe selon lequel l'immigration dépend de la capacité d'accueil et d'intégration de la France »⁴⁸ ou instauration d'un « 49-3 citoyen » pour imposer « l'examen d'une proposition de loi au Parlement » ou suspension de « l'application d'une loi (...) pour la soumettre à référendum »⁴⁹.

D'autre part, l'argument réformiste n'apporte pas toujours une réponse cohérente ou efficace au diagnostic préalablement effectué.

Tout d'abord, le réformisme constitutionnel ne permet souvent pas de répondre à une telle « crise » des institutions. Tout d'abord, les propositions de réforme de la Constitution peuvent porter, non sur l'ingénierie institutionnelle, mais sur les droits et libertés⁵⁰ – champ propice à la dénonciation de manques subjectivement perçus dans la Constitution. Ensuite, une révision de la Constitution en matière institutionnelle peut aussi bien renforcer le système institutionnel existant – ce qu'un auteur nomme « réformisme de consolidation » – que l'affecter – ce à quoi conduirait un « réformisme de mutation »⁵¹.

En outre, le progrès attendu de la révision constitutionnelle repose en général sur des dogmes attachés à des modèles abstraits de gouvernement, plus que sur l'analyse d'une disposition constitutionnelle précise. En matière institutionnelle, la

47. N. SARKOZY, *Tout pour la France*, Plon, 2016, p. 45-46.

48. F. FILLON, *Faire*, Albin Michel, 2015, p. 206, v. égal. p. 309.

49. B. HAMON, *Pour la génération qui vient*, Équateurs, 2017, p. 36-37.

50. V. par ex. F. MITTERRAND, « Vœux aux Français. Mercredi 31 décembre 1992 », in *Discours 1981-1995*, Europolis, coll. L'esprit civique, 1995, p. 442-444, p. 443.

51. E. JOS, « Le réformisme constitutionnel parlementaire sous la VII^e législature... », *op. cit.*, p. 718. La distinction recoupe partiellement celle qu'a proposée G. Carcassonne entre les révisions « qui ont été l'objet », et celles qui « ont été l'effet » : v. G. CARCASSONNE, « Surprises, surprises... les révisions de la Constitution », *op. cit.*, p. 1491.

majorité des propositions de modification de la Constitution sont ainsi déterminées par la volonté de déplacer le curseur soit en direction du Parlement – afin de réduire l'« obésité de la Présidence »⁵², ainsi lorsque François Hollande annonce, en 2012, vouloir « [augmenter] les pouvoirs de contrôle du Parlement, et [réformer] le statut pénal du chef de l'État »⁵³ – soit vers le pouvoir exécutif – ainsi quand Edgar Faure préconise, en 1987, l'adoption du scrutin majoritaire à un tour pour désigner le président de la République et la désignation d'un vice-président⁵⁴. Révélatrices en sont, à cet égard, les diverses propositions rattachées, depuis la fin des années 1990, au même label de « VI^e République », où Arnaud Montebourg place un élargissement des compétences du Parlement⁵⁵, et François Bayrou un renforcement relatif du pouvoir présidentiel⁵⁶. Une fois établis les contours du réformisme constitutionnel, il est possible d'en identifier les principales manifestations depuis 1958.

II. LES MANIFESTATIONS DU RÉFORMISME CONSTITUTIONNEL

Depuis 1958, les manifestations du réformisme constitutionnel sont déterminées à la fois par la qualité de ses promoteurs et par le contexte dans lequel elles prennent place.

A. Les réformistes

En théorie du droit⁵⁷ comme en droit constitutionnel⁵⁸, il est devenu habituel de s'intéresser aux personnages à travers la représentation desquels se forge la représentation du droit et de ses mutations. Le réformisme constitutionnel s'est incarné dans différents personnages qui, depuis 1958, ont invité à réviser la Constitution ou ont dit leur intention de le faire.

1. Les observateurs

Un premier ensemble de réformistes est constitué des observateurs avertis qui, sans être en mesure de déclencher une révision de la Constitution, contribuent à aiguillonner le débat constitutionnel. Leur prise de position se concentre souvent davantage sur la mécanique institutionnelle que sur les droits et libertés.

52. J.-F. REVEL, in J. POPPEREN (dir.), *Réformer la Constitution ?*, Le Nouveau Monde 92, 1993, p. 53-62, p. 62.

53. F. HOLLANDE, *Changer de destin*, Robert Laffont, 2012, p. 34.

54. E. FAURE, « Sur la Constitution », *Le Débat*, 1987, vol. 43, p. 19-31, p. 31.

55. A. MONTEBOURG, B. FRANÇOIS, *La Constitution de la VI^e République. Réconcilier les Français avec la démocratie*, Odile Jacob, 2005, p. 27. V. égal. B. FRANÇOIS, *La Constitution Sarkozy*, Odile Jacob, 2009, spéc. p. 12.

56. F. BAYROU, *Projet d'espoir*, Éd. de Noyelles, 2007, p. 19.

57. V. M. XIFARAS, « Théorie des personnages juridiques », *RFDA* 2017, vol. 33, n° 2, p. 275-287.

58. V. C. R. SUNSTEIN, *Constitutional Personae*, Oxford, OUP, Inalienable Rights Series, 2015, spéc. p. 1-42.

Des *intellectuels non juristes* peuvent intervenir ponctuellement dans le champ constitutionnel – comme en témoignent les écrits de l'essayiste Jean-François Revel contre le « présidentielisme à la française »⁵⁹ ou ceux de l'historien René Rémond contre la réforme du quinquennat⁶⁰. Il ne s'agit pas alors de participer directement à l'œuvre constituante – comme ont pu le faire Emmanuel Sieyès en l'an III⁶¹ et en l'an VIII⁶², Benjamin Constant en 1815⁶³ ou, avec un effet plus modeste, Alexis de Tocqueville en 1848⁶⁴ –, mais plutôt de prendre part à la réflexion commune sur les institutions en énonçant un point de vue critique sur les institutions ou sur une révision envisagée – comme a pu le faire le journaliste Anatole Prévost-Paradol à la fin du Second Empire⁶⁵.

L'influence des *professeurs de droit* est moindre pendant l'été 1958 que lors des deux phases constitutives précédentes – que l'on pense, en 1946, à François de Menthon, Pierre Cot, Pierre-Henri Teitgen ou à René Capitant au printemps, ou à Paul Coste-Floret pendant l'été. Leur autorité redevient plus importante une fois la Constitution de la V^e République en vigueur. Certains suggèrent une idée nouvelle. Ainsi Maurice Duverger défend-il, en 1961, au sein du Club Jean-Moulin⁶⁶, la coïncidence dans la durée des mandats du président de la République et de l'Assemblée nationale et système de « dissolution-démission »⁶⁷. D'autres vilipendent une idée au centre du débat institutionnel, à l'image de la représentation proportionnelle sous la plume de Georges Vedel en 1978⁶⁸. D'autres encore portent, sur la Constitution dans son ensemble, un regard critique propre à influencer les participants à un éventuel processus constituant, dans un texte largement diffusé – que l'on pense au commentaire de

59. V. par ex. J.-F. REVEL, *L'absolutisme inefficace, ou contre le présidentielisme à la française*, Plon, 1992.

60. V. par ex. R. RÉMOND, « Sommes-nous toujours en V^e République ? », *Le Débat*, 1994, vol. 106, p. 177-181 ; « Quinquennat : une réforme en trompe-l'œil », *Le Débat*, 2000, vol. 111, p. 218-224 ; « L'avenir de la fonction présidentielle », *Études*, 2002, vol. 396, p. 29-38 ; avec M. GAUCHET, « Après la bataille : la droite, la gauche, les institutions », *Le Débat*, 2002, vol. 121, p. 4-18.

61. E.-J. SIEYÈS, « Opinions du 2 et du 18 Thermidor, an III » [juill.-août 1795], in *Essai sur les privilèges et autres textes*, Dalloz, coll. Bibl. Dalloz, 2007, p. 109-148.

62. V. J. BOURDON, *La Constitution de l'an VIII*, Rodez, Carrère, 1942, spéc. p. 13-37.

63. V. B. CONSTANT, *Œuvres complètes*, Tübingen, Max Niemeyer, t. 14, 1993, *Mémoires sur les Cent-jours*, spéc. p. 215-243 [II, lettres III-VI]. V. égal. S. RIALS, « Acte additionnel », in J. TULARD (dir.), *Dictionnaire Napoléon*, Fayard, 1987, p. 32-34.

64. Pour une nuance de cette thèse courante, v. L. JAUME, « Tocqueville et le problème du pouvoir exécutif en 1848 », *RFSP*, vol. 41, n° 6, 1991, p. 739-755. V. égal. J.-C. LAMBERTI, « Tocqueville et la Constitution de 1848 », *Commentaire*, vol. 25, 1984, p. 141-151.

65. A. PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, Lévy, 1868, réimpr. Genève, Slatkine, 1979.

66. V. C. ANDRIEU, *Pour l'amour de la République. Le Club Jean Moulin, 1958-1970*, Fayard, coll. Pour une histoire du XX^e siècle, 2002, spéc. p. 421-437. Sur l'influence de Georges Vedel dans le même cadre, v. G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, « Georges Vedel. Le doyen », in G. VEDEL, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel* [1949], rééd. Dalloz, coll. Bibl. Dalloz, 2002, p. I-IV, p. II.

67. V. M. DUVERGER, *L'autre côté des choses*, Albin Michel, 1977, p. 196-207 ; *La République des citoyens*, Ramsay, 1982, p. 96-100.

68. V. par ex. G. VEDEL, « Réflexions sur la représentation proportionnelle », *Commentaire*, vol. 3, 1978, p. 245-260.

la Constitution régulièrement mis à jour par Guy Carcassonne pendant une période de révisions constitutionnelles régulières, entre 1996 et 2013⁶⁹. Les comités de réflexion réunissant des juristes, régulièrement convoqués depuis le début des années 1990⁷⁰, constituent enfin le cadre institutionnalisé de suggestions réformistes globales, fruits d'une analyse de la Constitution dans son ensemble.

Quant aux *membres du Conseil d'État*, ils contribuent au réformisme constitutionnel à deux titres. Ils remplissent, d'une part, une fonction ancienne de légistes. Ils le font traditionnellement *ab initio*, au sein des organes constituants – que l'on pense à l'entourage de Michel Debré en 1958, ou, jadis, à Louis de Cormenin et Alexandre-François Vivien s'attachant, au sein de la commission de Constitution de 1848, à faire du Conseil d'État un troisième pouvoir « en gens qui travailleraient », selon la formule de Tocqueville, « à bâtir leurs propres maisons »⁷¹. Ils le font également de façon continue, soit qu'ils interviennent depuis le Conseil d'État, soit qu'ils le fassent au sein de l'administration ou de cabinets ministériels et présidentiel⁷². Plusieurs d'entre eux consacrent, d'autre part, un ouvrage aux institutions et à leur possible réforme marginale. Par-delà l'affirmation de leur expertise technique qui les éloignerait du forum politique⁷³, leurs auteurs y révèlent, comme tous les autres réformistes, leurs préférences en matière de politique constitutionnelle – qu'ils penchent en faveur d'un régime parlementaire⁷⁴, d'un rééquilibrage des pouvoirs en faveur du Parlement⁷⁵, d'un régime primoministériel⁷⁶ ou présidentiel⁷⁷.

69. G. CARCASSONNE, *La Constitution introduite et commentée*, Le Seuil, coll. Points Essais, 1^{re} éd., 1996-11^e éd., 2013. V. égal. « Le temps de la décision », *Le Débat*, 2012, vol. 172, p. 39-41.

70. V. par ex. F. HAMON, « Du comité Vedel au comité Balladur. Permanence et évolution des grands thèmes du réformisme constitutionnel », *Regards sur l'actualité*, 2008, vol. 339, p. 27-42 ; O. DUHAMEL, « Du comité Vedel à la commission Balladur », *RFDC*, H.S., 2008, p. 9-18 ; Y. SACCUCCI, « Du recours aux comités d'experts en matière constitutionnelle. Étude sur la légitimation des comités dans le réformisme constitutionnel », *Politeia*, 2009, vol. 15, p. 179-211 ; B. JAVARY, « Le rôle préconstituant des comités d'experts », *Jurisdoctrina*, 2013, vol. 10, p. 177-200 ; A. LEVADE, « Le temps de la réflexion. Les commissions d'experts », in J. BENETTI, B. MATHIEU, M. VERPEAUX (dir.), *Révision de la Constitution : mode d'emploi*, Dalloz, coll. Thèmes & Commentaires, 2017, p. 7-13.

71. A. DE TOCQUEVILLE, *Souvenirs*, in *Lettres choisies. Souvenirs*, Gallimard, coll. Quarto, 2003, p. 745-997, p. 900 ; v. égal. p. 897.

72. V. S. LEROYER, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République. Essai sur une théorie de l'État*, Dalloz, coll. Nouv. bibl. de thèses, 2011, spéc. p. 592-597.

73. V. par ex. R. HADAS-LEBEL, *Quel avenir pour la V^e République ? 18 questions sur les institutions de la France*, Odile Jacob, 2012, p. 9.

74. V. par ex. G. LE CHATELIER, *Pour une VI^e République. L'urgence démocratique*, Éditions MSH, coll. Interventions, 2017.

75. V. par ex. J.-M. BELORGEY, *Un Parlement à refaire*, Gallimard, coll. Le Débat, 1991 ; v. égal., pour un conseiller d'État plus engagé politiquement, A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement. Pour quoi faire ?*, Gallimard, coll. Idées, 1967.

76. N. FOURRIER, *L'impossible Sixième République. Liberté et séparation des pouvoirs en France*, L'Harmattan, coll. Questions contemporaines, 2016, spéc. p. 201-229.

77. V. par ex. G.-D. DESRAMEAUX, *Refondons nos institutions. D'une monarchie républicaine à une démocratie républicaine*, Lanore, coll. Essais politiques, 2016, spéc. p. 119-131.

2. Les acteurs

Un second ensemble de réformistes est constitué des titulaires de fonctions politiques – ou de prétendants à leur exercice – qui se trouvent ou cherchent à se trouver en position d'être à l'initiative d'un projet ou d'une proposition de loi constitutionnelle. Leurs suggestions procèdent toujours au moins partiellement de leur volonté de démontrer leur énergie et leur volontarisme.

Pour le *président de la République*, la suggestion réformatrice représente un risque politique. Elle expose à la possibilité d'un désaveu comparable à la démission de Charles de Gaulle, en 1969, ou à la non-candidature de François Hollande en 2017, quelques mois après l'abandon d'un projet de loi constitutionnelle fort éloigné du cœur idéologique de sa famille politique. Une telle suggestion peut également remplir certaines fonctions positives, dont la signification évolue au cours du mandat. Le message liminaire aux assemblées, alors que le président tire sa pleine légitimité de son élection récente, peut fixer une ambition réformatrice – que l'on pense à la saisine d'office du Conseil constitutionnel et au remplacement seulement temporaire des parlementaires devenus ministres par leurs suppléants, annoncés par Valéry Giscard d'Estaing⁷⁸, ou au projet constitutionnel présenté par Emmanuel Macron devant le Parlement réuni en Congrès près de deux mois après son élection⁷⁹. En cours de mandat, la suggestion révisionniste se concentre habituellement sur certaines propositions symboliques dont la portée rhétorique est d'autant plus marquante que ses chances d'aboutir sont loin d'être certaines – à l'exemple du quinquennat en 1973⁸⁰, du contrôle de constitutionnalité par voie d'exception en 1990⁸¹, de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature et garantie de l'indépendance du parquet en 1998⁸² ou de la constitutionnalisation de l'état d'urgence et de la déchéance de nationalité en 2015⁸³. Enfin, au terme du mandat, la suggestion réformatrice peut être conçue comme un moyen de conjurer le risque d'une alternance, ou de marquer les institutions tant qu'il en est encore temps – comme le révèle la constitutionnalisation de l'abolition de la peine de mort obtenue en 2006⁸⁴.

La perspective du *candidat à l'élection présidentielle* est différente : l'engagement électoral à réviser la Constitution⁸⁵, parfois en des termes fort

78. Sénat, Message de M. le président de la République, lu par M. Alain Poher, annexe au procès-verbal de la séance du 30 mai 1974, p. 5.

79. E. MACRON, « Discours du président de la République devant le Parlement réuni en Congrès », *Elysee.fr*, 3 juill. 2017.

80. Sénat, Message de M. le président de la République, lu par M. Alain Poher, annexe au procès-verbal de la séance du 3 avr. 1973, p. 5.

81. F. MITTERRAND, entretien télévisé, 14 juill. 1989.

82. J. CHIRAC, déclaration, 12 déc. 1996.

83. « Déclaration de M. François Hollande, président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès à la suite des attaques terroristes perpétrées à Paris et en Seine-Saint-Denis, Versailles, le 16 novembre 2015 », *discours.vie-publique.fr*.

84. *Le Monde*, 5 janv. 2006.

85. Pour une étude dans la perspective de l'élection de 2007, V. Ch. PREMAT, « Les promesses de rénovation institutionnelle des candidats à la présidentielle », *Sens public*, 2007, n° 2, p. 1-19. Le programme peut être celui du parti du candidat, v. par ex. *Programme commun*

vagues⁸⁶, remplit deux fonctions potentielles. La première – l'« os traditionnel [offert] aux appétits de rénovation » évoqué par François Mitterrand en 1964⁸⁷ – est simplement instrumentale. Elle permet de comprendre que d'anciens candidats, une fois élus, abandonnent l'ambition préalablement affichée – à l'instar, en 1981, du quinquennat renouvelable une fois, ou du septennat non renouvelable, et de la réforme du Conseil supérieur de la magistrature⁸⁸, en 1988, du quinquennat, de l'extension du champ du référendum de l'article 11, du référendum d'initiative populaire et de la constitutionnalisation de l'autorité de régulation audiovisuelle⁸⁹, ou, en 2012, de la constitutionnalisation des « principes fondamentaux de la loi de 1905 »⁹⁰. Le cas de l'ouverture du droit de vote aux élections municipales aux étrangers non ressortissants d'un État de l'Union européenne, que seule une révision de la Constitution rendrait juridiquement possible⁹¹, annoncée dans les programmes socialistes depuis 1981⁹², suffit à illustrer à quel point ces propositions peuvent rester platoniques. La seconde fonction est légitimatrice, lorsque le président est en mesure de fonder sa proposition de loi constitutionnelle sur l'aval implicitement donné par ses électeurs à une suggestion faite pendant la campagne – ainsi de l'élargissement du champ du référendum⁹³ après son annonce en 1995⁹⁴, de la réforme du statut juridictionnel du président de la République⁹⁵ après son annonce en 2002⁹⁶ ou de la modification de plus de la moitié des articles de la Constitution en 2008⁹⁷, proposée un an auparavant⁹⁸.

L'opposant politique de premier plan – figure éclatante du réformisme constitutionnel pendant les premières années du régime⁹⁹ – sait ses chances d'obtenir à

de gouvernement du parti communiste et du parti socialiste (27 juin 1972), Éd. sociales, 1972, p. 150-154. *Contra*, pour la mise en avant d'une volonté de ne modifier la Constitution que « la main tremblante », v. E. MACRON, *Révolution*, XO éd., 2016, p. 245.

86. V. par ex. F. HOLLANDE, *Changer de destin*, Robert Laffont, 2012, p. 34 ; B. HAMON, *Pour la génération qui vient*, Équateurs, 2017, p. 41.

87. F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent*, *op. cit.*, p. 48.

88. F. MITTERRAND, « Les cent dix propositions », *op. cit.*, p. 81, 88.

89. F. MITTERRAND, « Je souhaite vous parler de la France » [« Lettre à tous les Français »], *Le Monde*, 8 avr. 1988, et « Le projet présidentiel de M. François Mitterrand », *Le Monde*, 9 avr. 1988.

90. F. HOLLANDE, *Changer de destin*, Robert Laffont, 2012, p. 35.

91. V. Constitution de 1958, art. 3, al. 4.

92. F. MITTERRAND, « Les cent dix propositions », cité in L. MAUDUIT (dir.), *Les 110 propositions, 1981-2011. Manuel critique à l'usage des citoyens qui rêvent encore de changer la vie*, Don Quichotte, 2011, p. 116-117 [n° 80].

93. Loi constitutionnelle n° 95-880 du 4 août 1995.

94. J. CHIRAC, *La France pour tous*, Nil, 1994, p. 59.

95. Loi constitutionnelle n° 2007-238 du 23 févr. 2007.

96. J. CHIRAC, « Mon engagement pour la France », brochure, mars 2002.

97. Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juill. 2008.

98. N. SARKOZY, « Une démocratie irréprochable », *Le Monde*, 9 mars 2007.

99. V. en particulier P. MENDÈS FRANCE, *La République moderne. Propositions*, Gallimard, coll. Idées, 1962 ; F. MITTERRAND, *Le coup d'État permanent* [1964], réimpr. in *Œuvres*, Les Belles lettres, coll. Le goût des idées, 2016, t. 2, 2016.

court terme une révision de la Constitution quasiment nulles sous la V^e République. Cela explique le contraste frappant entre le nombre de suggestions de révision et la banalité habituelle de ces dernières. En particulier, les propositions de loi constitutionnelles, assimilées au « catalogue d'une sorte de concours Lépine des constitutionnalistes »¹⁰⁰ ou à un outil parlementaire de harcèlement qui se substitue à l'interpellation¹⁰¹, sont révélatrices du caractère platonique de ce réformisme¹⁰², dont « l'ampleur », comme l'a établi Olivier Duhamel, « est fonction de la faiblesse politique »¹⁰³ – la puissance électorale et parlementaire incitant structurellement à défendre le système institutionnel. La diversité de ces personnages contribue à expliquer la fragmentation des phénomènes ici rattachés au concept de réformisme constitutionnel, dans une perspective synchronique. Une analyse diachronique invite à mettre en valeur d'autres ruptures, temporelles, tenant au rôle joué par le contexte dans lequel est formulée la suggestion réformiste.

B. Le contexte

Cinq ans avant qu'elle ne dépasse l'âge des lois constitutionnelles de 1875 en 1940, la V^e République donne à voir une trajectoire assez longue pour que soient distingués les mouvements du réformisme constitutionnel. À une échelle large, une évolution majeure affecte ce dernier depuis 1958 : la constitutionnalisation progressive des signes extérieurs de volontarisme politique. Longtemps indexé sur une référence à la loi, originellement conçu comme l'instrument premier de l'action politique¹⁰⁴, le réformisme normatif tend de plus en plus à investir le champ des normes constitutionnelles, à mesure que s'effrite le légicentrisme et que se pérennisent les institutions nouvelles. Une analyse plus fine révèle l'intensité croissante de ce mouvement de fond depuis soixante ans, la crainte fondatrice née de la trajectoire antérieure à 1958 fixant un cadre au sein duquel l'inventivité réformiste peut se déployer.

1. Une crainte fondatrice

Dès 1958, le réformisme constitutionnel est marqué par l'influence d'une crainte collective, qui trouve dans la culture constitutionnelle française un terreau particulièrement fertile, et qui restreint de façon pérenne le champ des révisions

100. Ph. ARDANT, « La révision constitutionnelle en France. Problématique générale », in AFDC, *La révision de la Constitution*, PUAM, Economica, coll. Droit public positif, 1993, p. 79-91, p. 83.

101. V. J. PÉTOT, « Faut-il réviser la Constitution de 1958 ? », *RDP*, vol. 101, n° 6, 1985, p. 1441-1511, p. 1445.

102. Pour une analyse détaillée, v. M. BOUCLIER PRÉCLOUX, *Le réformisme constitutionnel d'origine parlementaire...*, op. cit., t. 1, p. 107 ; v. égal. les études statistiques, t. 2, p. 1-67.

103. O. DUHAMEL, *La gauche et la V^e République* [1980], PUF, coll. Quadrige, 1993, p. 65.

104. V. D. BARANGER, *Penser la loi. Essai sur le législateur des temps modernes*, Gallimard, coll. L'esprit de la cité, 2018, spéc. p. 66-83.

envisagées. Qualifiée de « musée des constitutions »¹⁰⁵, de pays où « [nos] révolutions passent d'abord chez le notaire »¹⁰⁶, la France a longtemps connu une instabilité institutionnelle qui la distinguait, en particulier, du Royaume-Uni et des États-Unis, où les révolutions avaient été suivies d'une forte continuité institutionnelle¹⁰⁷. Péché originel du constitutionnalisme français sous la V^e République, cette histoire constitutionnelle chaotique contribue à pétrifier après 1958 les ambitions réformistes, en faisant peser sur la créativité constitutionnelle la conscience partagée de la fragilité des équilibres institutionnels. Le spectre des régimes anciens favorise l'adhésion à la V^e République¹⁰⁸, qui semble enfin avoir trouvé un juste équilibre entre efficacité de l'action publique et aspirations démocratiques. Il est alors tentant de renverser l'analyse formulée par André Siegfried en 1952, selon laquelle il est possible de « corriger dans une certaine mesure une Constitution à l'origine mal faite, mais le régime souffrira toujours de sa mauvaise conception initiale »¹⁰⁹ : une bonne conception initiale suscite, à l'inverse, une plus grande frilosité réformiste.

Cette observation ne perd pas de sa pertinence alors que se succèdent les générations – chacune étant marquée par des événements qui contribuent à déterminer ses représentations du droit et des institutions¹¹⁰. Celle qui a connu la III^e République observe volontiers les institutions nouvelles à la lumière des expériences précédentes. Comme le résume Raymond Aron, vingt ans après 1958, « [au] siècle dernier, lorsqu'un régime français approchait l'âge fatidique de la vingtième année, les observateurs du dehors spéculaient avec ironie sur la révolution prochaine »¹¹¹. La génération suivante en conserve le souvenir, en appelant à ne réviser qu'avec parcimonie, à se garder de tout « aventurisme constitutionnel »¹¹² qui risquerait de provoquer un retour en arrière. Pour cette dernière, devenue majeure pendant les premières années de la V^e République, il ne s'agit plus de chercher un « sauveur », mais un « habile réparateur »¹¹³. L'exposé des motifs de plusieurs projets de loi constitutionnelle récents en porte la trace, soit qu'ils précisent que « [le] changement proposé (...) ne remet pas en cause l'équilibre des

105. G. VEDEL, « La continuité constitutionnelle de 1789 à 1989 », *RFDC*, vol. 1, 1990, p. 5-15, p. 12.

106. F. MITTERRAND, *Ici et maintenant*, Fayard, 1980, p. 73.

107. M. WINOCK, *Parlez-moi de la France*, Plon, 1995, p. 54.

108. V. par ex. M. DUVERGER, « Sur la Constitution », *Le Débat*, 1987, vol. 43, p. 15-19, p. 17.

109. A. SIEGFRIED, *De la IV^e à la V^e République*, Grasset, 1958, p. 76.

110. Pour une réflexion similaire à l'échelle plus fine des cultures politiques, v. S. BERSTEIN, « Nature et fonction des cultures politiques », in S. BERSTEIN (dir.), *Les cultures politiques en France*, Seuil, coll. L'Univers historique, 1999, p. 7-31, spéc. p. 27-28.

111. R. ARON, « La Constitution à l'épreuve », *L'Express*, 6-12 févr. 1978, réimpr. in *De Giscard à Mitterrand. 1977-1983*, éd. de Fallois, 2005, p. 86-96.

112. G. CARCASSONNE, « Les nécessités d'un passage à la VI^e République », in H. ROUSSILLON, S. MOUTON (dir.), *Demain la Sixième République ?*, Presses de l'Univ. des sciences sociales de Toulouse, 2007, p. 107-114, p. 114.

113. A.-G. SLAMA, « Nous ne sommes pas en mai 1958 ! », *France Culture*, 19 avr. 2006, in *Cinq ans de purgatoire. Chroniques de France Culture*, Perrin, 2007, p. 226-228.

institutions »¹¹⁴, soit qu'ils louent une Constitution qui « a fait la preuve de sa solidité et de son efficacité »¹¹⁵, comme s'il s'agissait de tempérer la crainte – souvent latente – que la réforme envisagée ne fasse advenir des maux plus grands que les progrès escomptés.

Même lorsqu'il se diffuse, le réformisme constitutionnel est le plus souvent cantonné aux marges de la Constitution. De l'avis des réformistes mêmes, le cœur des institutions doit être sauvegardé. Paradoxalement, le réformisme – qui emporte toujours une remise en cause partielle de la Constitution – en vient à remplir, à l'égard de cette dernière, une fonction légitimatrice. Nombre de prises de parole réformistes ne dénoncent ainsi l'imperfection ponctuelle de la Constitution que pour mieux la légitimer globalement. En effet, tant qu'il ne pousse pas à une modification du système dans son ensemble, ou de ses équilibres essentiels – en particulier, les rapports entre les principaux organes institutionnels –, le réformisme constitutionnel renforce la conviction de son caractère globalement vertueux¹¹⁶. Il contribue ainsi à le stabiliser – les aspirations politiques s'insérant désormais dans un système constitutionnel jadis réprouvé¹¹⁷.

2. Une inventivité encadrée

Déterminé par les effets pérennes de cette trajectoire ancienne, le réformisme constitutionnel l'est également par le contexte au sein duquel il se manifeste. L'inventivité réformiste a pris différentes formes depuis soixante ans. Une périodisation peut être proposée à cet égard, en se fondant sur les suggestions de révision comme sur les révisions auxquelles les plus fructueuses d'entre elles ont conduit.

Une première période d'une trentaine d'années correspond au temps de la consolidation. De 1958 au début des années 1990, la Constitution est peu révisée – à l'exception fondamentale de la révision de 1962. Les débats portent moins sur l'amélioration de la Constitution que sur sa capacité à s'inscrire dans la durée. Le réformisme constitutionnel s'en trouve partiellement tari. À une échelle plus précise, deux moments méritent d'être distingués au sein de cette période. De l'automne 1958 à l'automne 1962, les institutions ne sont pas encore affirmées, et le référendum constitutionnel de 1962 est encore perçu dans la continuité de l'histoire constitutionnelle antérieure. Emmanuel Berl se désole alors que « la manie constituante n'épargne même pas les auteurs des Constitutions en vigueur », en comparant le général de Gaulle, qui « pendant qu'il nous proposait celle de 1958 (...) songeait déjà aux aménagements qu'il lui ferait subir », au « Barbe-Bleue

114. Projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du président de la République, 8 juin 2000.

115. Projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République, 25 avr. 2008.

116. V. J.-M. DENQUIN, *La monarchie aléatoire*, PUF, coll. Béhémoth, 2001, p. 19.

117. V. R. ARON, *Immuable et changeante. De la IV^e à la V^e République*, Calmann-Lévy, 1959, p. 71.

d'Offenbach qui, célébrant son mariage avec Boulotte, sa septième femme, confie à l'assistance : « Et déjà de la huitième je m'occupe vaguement »¹¹⁸. De 1962 à la fin des années 1980, le réformisme institutionnel n'est plus au cœur des préoccupations. En 1964, Maurice Duverger juge l'opinion publique « lasse des problèmes de révision constitutionnelle » et les journalistes convaincus de ce que « cela n'intéresse plus personne »¹¹⁹. Cette lassitude peut s'expliquer par la conviction, alors largement partagée, selon laquelle les institutions ne dureront pas – pourquoi, dans ces conditions, chercher à les améliorer ?

Paradoxalement, trois événements, perçus de façon lointaine comme devant emporter la chute du régime, contribuent finalement à renforcer ce dernier – les sombres prédictions ne se réalisant pas. Le premier est la fin de la guerre d'Algérie, supposée emporter le départ du général de Gaulle. En 1961, Duverger estime que « [tout] le monde sait aujourd'hui que les institutions de la V^e République ne survivront pas à son fondateur, qu'il n'y a pas à proprement parler d'institutions de la V^e République, mais seulement un consulat personnel, qui disparaîtra en même temps que le consul »¹²⁰. En 1962, Pierre Mendès France juge, dans la même perspective, le régime « intérimaire »¹²¹, « très fragile et très faible parce qu'il ne repose sur aucune structure sociale et économique et parce qu'il n'est au service d'aucune doctrine solide »¹²². Les accords d'Évian n'emportent finalement pas le départ de De Gaulle. Le deuxième événement est l'alternance. La perspective de cette dernière, en 1978 puis en 1981, prive de sa fièvre réformiste une gauche qui incarnait jusqu'alors la principale force critique des institutions. Pour elle, le réformisme constitutionnel est alors suspecté de détourner l'attention de l'essentiel – la situation économique et sociale¹²³. L'accession à la présidence de la République de François Mitterrand renforce, à ce titre, la robustesse de la Constitution – le consensus institutionnel progressant, selon la formule d'Olivier Duhamel, « par des effets d'alternance »¹²⁴. Le dernier événement est la cohabitation, dont certains estiment qu'elle impliquerait la nécessité de réviser la Constitution¹²⁵. On sait désormais, après 1988 et la réélection de François Mitterrand, qu'elle a été possible à Constitution constante.

118. E. BERL, « La manie constituante », *Preuves*, déc. 1962, réimpr. in *Essais. Le temps, les idées et les hommes*, éd. de Fallois, 2007, p. 157-164, p. 157.

119. M. DUVERGER, in AFSP, *Les institutions politiques de la France. Débat*, Entretiens du samedi, vol. 1, 1964, p. 16.

120. M. DUVERGER, *La V^e République et le régime présidentiel*, op. cit., p. 10.

121. P. MENDÈS FRANCE, *La République moderne...*, op. cit., p. 15-16. Pour une analyse *ex post* de cette prédiction, v. du même auteur *Regards sur la V^e République* [1978], in *Œuvres complètes*, Gallimard, t. 6, 1990, p. 445-533, p. 468.

122. P. MENDÈS FRANCE, « Lettre à Colette Audry sur la crise morale », in *Œuvres complètes*, Gallimard, t. 4, 1987, p. 905-906, p. 906.

123. Pour une étude détaillée, v. O. DUHAMEL, *La gauche et la V^e République*, op. cit., spéc. p. 545-548.

124. A. DUHAMEL, O. DUHAMEL, J. JAFFRÉ, « Consensus et dissensus français. Table ronde », *Le Débat*, 1984, vol. 30, p. 4-26, p. 9.

125. M. DUVERGER, « L'adoption en France d'un régime présidentiel de type américain est impossible », *Le Monde*, 5 juill. 1986.

À la fin des années 1980, la capacité des institutions – et de la Constitution qui en est le support – à se prolonger n'est plus mise en doute. Pour la première fois depuis 1789, il existe un large consensus sur l'équilibre général des institutions sans qu'une moitié des Français ne les dénoncent – le contraste¹²⁶ augmentant plus tard entre la confiance croissante des Français à l'égard de leurs institutions¹²⁷ et leur défiance croissante à l'égard du personnel politique¹²⁸. Le réformisme constitutionnel est stimulé : il devient possible de chercher à améliorer une Constitution dont la survie est désormais perçue comme probable.

La seconde période s'étend du début des années 1990 à nos jours. Rare jusqu'alors, la révision, devient une opération courante – révisée à cinq reprises pendant les trente premières années du régime, la Constitution l'est dix-neuf fois au cours des vingt années suivantes. Aucune des révisions n'affecte le cœur des équilibres institutionnels – sauf, dans une certaine mesure, la réduction du mandat présidentiel à cinq ans, en 2000. Le réformisme constitutionnel s'en trouve affecté, à une échelle plus fine, selon un double mouvement.

Du début des années 1990 à la fin des années 2000, le réformisme constitutionnel change de nature. L'hésitation à réviser la Constitution se dissipe. L'accélération de l'intégration européenne en 1992 et les conclusions rendues par un premier comité d'experts en matière de révision constitutionnelle en 1993 créent un climat intellectuel nouveau. En 1992, Philippe Ardant juge encore que le débat constitutionnel, « relativement paisible et cantonné dans le cercle restreint des spécialistes du droit constitutionnel, (...) laisse les citoyens à peu près indifférents »¹²⁹. La révision constitutionnelle entre pourtant alors dans le quotidien de la vie politique. Sa régularité nouvelle nourrit les débats. Modifier la Constitution n'apparaît plus incongru. Mode désormais courant d'action politique, la révision constitutionnelle affecte progressivement différents champs de l'action politique : reconfiguration de l'espace normatif – intégration européenne, décentralisation, statut de la Nouvelle-Calédonie –, encadrement des conditions d'exercice du pouvoir – responsabilité des parlementaires, des ministres et du président de la République, réduction du mandat présidentiel – ou garantie de droits et de pouvoirs à destination des citoyens – extension du champ du référendum de l'article 11, lois de financement de la sécurité sociale, parité, référence à la Charte de l'environnement ou prohibition de la peine de mort. La Constitution peut désormais être aménagée.

La révision de 2008 – la plus riche qu'ait connue la Constitution en soixante ans –, ouvre sur ce point une nouvelle phase : les équilibres institutionnels n'y

126. V. O. DUHAMEL, « Confiance institutionnelle et défiance politique : l'a-démocratie française », in Sofres, *L'état de l'opinion 2001*, Le Seuil, 2001, p. 67-77, spéc. p. 75.

127. V. Sofres, *L'état de l'opinion 1993*, Le Seuil, 1993, p. 225 (puis 1996, p. 22) ; dans le détail, les institutions inspirent plus ou moins confiance auprès des citoyens (1994, p. 221 ; 2011, p. 52) ; à la fin du xx^e siècle, les constitutionnalistes sondés approuvent très largement la Constitution (1999, p. 259-260).

128. V. Sofres, *L'état de l'opinion 1993*, Le Seuil, 1993, p. 233-234 (puis 1997, p. 247 ; 2000, p. 279).

129. Ph. ARDANT, « La révision constitutionnelle en France... », *eod. loc.*, p. 83.

sont toujours pas modifiés en profondeur – l'article 20 de la Constitution, en particulier, n'est pas modifié –, mais le périmètre de la révision est si large que les dix années suivantes sont largement consacrées à la concrétisation normative de cette révision. L'inertie du constituant institué pendant ces dix années – qui n'a pas emporté l'atonie du réformisme constitutionnel – peut alors s'expliquer par une observation simple, qu'illustre également le contexte postérieur à la révision de 1962 : la vigueur des mutations constitutionnelles est fonction de leur éloignement temporel de la précédente révision majeure de la Constitution.

En somme, le concept de réformisme constitutionnel permet d'embrasser une diversité de suggestions de révisions constitutionnelles, diffuses au point de vue de leur substance et de l'objectif dans la perspective de laquelle elles sont formulées. Les moyens politiques de leur matérialisation ne sont pas toujours réunis – comme le rappelle le débat actuel sur l'éventuel recours au référendum de l'article 11 par Emmanuel Macron. Nombre de ces suggestions demeurent sans lendemain – nourrissant ainsi le sentiment d'une habitude française « d'entreprendre des réformes constitutionnelles et de ne pas les mener à bien¹³⁰ ». Cela ne prive pas d'intérêt l'étude des lectures critiques successives qui ont été faites de la Constitution.

130. A. DUHAMEL, in J. POPPEREN (dir.), *Réformer la Constitution ?*, Le Nouveau Monde 92, 1993, p. 17-27, p. 26.