

Commentaire de la décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003

Révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République

Le Conseil constitutionnel était appelé à un exercice inédit en statuant sur la saisine formée par plus de soixante sénateurs contre « la loi constitutionnelle » adoptée à Versailles le lundi 17 mars 2003.

Il s'agissait en fait de l'un des deux textes adoptés par le Congrès le 17 mars précédent : celui relatif à l'organisation décentralisée de la République. L'autre texte, beaucoup plus court et de portée plus réduite, ne lui était pas déféré. Il avait trait au « mandat d'arrêt européen ».

C'était une « première », puisque, malgré la fréquence croissante des révisions constitutionnelles au cours des dernières années, jamais personne n'avait songé à le saisir d'une révision constitutionnelle.

Un mot au préalable sur cette terminologie de « loi constitutionnelle ». Il s'agit d'un usage parlementaire et administratif, la Constitution se bornant à évoquer la « révision de la Constitution ». Cette terminologie n'est pas absurde, puisque, à bien des égards, la préparation et la discussion d'une révision constitutionnelle suit la procédure législative normale (examen en Conseil d'Etat et en Conseil des ministres, dépôt au Parlement, rapport de la commission compétente, discussion devant chaque chambre, droit d'amendement, navette...).

Les différences n'en sont pas moins grandes. Elles sont bien connues : nécessité d'un vote en termes identiques par chaque assemblée, pas de passage en Commission mixte paritaire et, si la voie référendaire n'est pas suivie, réunion du Congrès appelé à approuver le texte, sans pouvoir l'amender, à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés.

L'analogie avec la procédure législative ordinaire se retrouve aux stades ultérieurs en raison d'usages ou de prescriptions constitutionnelles : promulgation dans les quinze jours par le Chef de l'Etat, contreseing par le Premier ministre et les ministres responsables, publication au Journal officiel sous l'appellation de « loi constitutionnelle ».

Reste à savoir si l'analogie ne va pas plus loin : la saisine du Conseil constitutionnel est-elle ouverte comme pour une loi ordinaire ?

Sans que le Gouvernement n'ait eu à demander au Conseil qu'il se prononce en urgence, la décision a été rendue le 26 mars 2003, c'est-à-dire une semaine après l'enregistrement du recours.

La question essentielle était celle de sa compétence.

1) Quels arguments semblaient militer en faveur de cette compétence ?

On notera tout d'abord que, dans sa décision Maastricht II, le Conseil a assigné des limites au pouvoir constituant dérivé.

Ainsi, la décision n° 92-312 DC du 2 septembre 1992 (Rec. p. 76) énonce en son considérant 19 :

« Considérant que sous réserve, d'une part, des limitations touchant aux périodes au cours desquelles une révision de la Constitution ne peut pas être engagée ou poursuivie, qui résultent des articles 7, 16 et 89, alinéa 4, du texte constitutionnel et, d'autre part, du respect des prescriptions du cinquième alinéa de l'article 89 en vertu desquelles "la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision", le pouvoir constituant est souverain ; qu'il lui est loisible d'abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu'il estime appropriée... ».

Autre argument : à propos de la saisine du Conseil constitutionnel, les textes constitutionnels et organiques parlent des « lois organiques » et des « lois », sans excepter expressément les lois constitutionnelles de cette deuxième catégorie.

De plus, on pourrait estimer qu'une loi constitutionnelle votée par le Parlement réuni en Congrès reste l'oeuvre législative du seul Parlement.

Certains auteurs ont aussi considéré que le déclinatoire de compétence pourrait, dans certaines hypothèses, conduire à l'irréparable :

- en laissant sans sanction des pratiques contraires à la volonté du constituant originaire (qui est celle du peuple souverain) ;
- en portant atteinte au fonctionnement des pouvoirs publics (on pense par exemple à un amendement parlementaire grevant le texte soumis au Congrès, alors qu'il serait étranger au projet comme à la volonté du Chef de l'Etat et que les propositions de loi constitutionnelle d'origine parlementaire ne peuvent être définitivement adoptées que par référendum) ;
- Et, dans le cas le plus grave, en ne faisant pas barrage à des mesures antirépublicaines.

Dans le silence de la Constitution, le Conseil aurait pu trouver là une raison de se déclarer compétent du même type que celle inspirant la jurisprudence Hauchemaille du 25 juillet 2000 (Rec. p. 117).

C'était la thèse des requérants.

Enfin, le Conseil a toujours accepté de connaître du règlement du Congrès. Sa première décision à cet égard est celle du 20 décembre 1963 (n° 63-24 DC, Rec. p. 16) qui juge implicitement que le Congrès est l'émanation du Parlement et écarte tout argument tiré du silence de l'article 61 sur la soumission au Conseil constitutionnel du règlement du Congrès. Le Congrès, estimaient les requérants, n'est jamais que le Parlement réuni en son entier à Versailles. Or, si le Conseil constitutionnel contrôle le « comment », au nom de quoi ne contrôlerait-il pas le « quoi » ?

2) Quelles raisons militaient contre la compétence ?

Elles pesaient autrement plus lourd que les précédentes.

On peut d'abord noter, même si cela ne pouvait à soi seul emporter la conviction du Conseil, que, dans leur grande majorité, les auteurs ont exclu sa compétence pour connaître d'une loi constitutionnelle, et qu'il en est singulièrement ainsi de la plupart de ceux d'entre eux qui ont siégé au Conseil ou été ses collaborateurs (MM. Vedel, Badinter, Genevois...).

Le Conseil constitutionnel l'avait lui-même écartée dans sa décision n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 (Rec. p. 27) sur la loi relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel.

Ce précédent mémorable ne se contente pas en effet de décliner la compétence du Conseil constitutionnel en matière référendaire, même si c'est sur ce point qu'il est resté gravé dans la mémoire des juristes.

Il rappelle en outre que la compétence du Conseil est une compétence d'attribution et que l'article 61 de la Constitution ne vise que les lois organiques et ordinaires.

Il n'est pas indifférent non plus de constater que la Constitution n'emploie jamais le terme de « loi constitutionnelle », mais celui de « révision de la Constitution ». C'est en particulier le cas de l'article 89, article précisément consacré à la révision.

Comme l'écrivait G. Vedel dans son « introduction aux études politiques » :

« Au contraire de la Constitution de 1875, qui avait employé un langage juridique assez incertain, notre Constitution de 1958, dont les termes techniques ont été pesés par des équipes de juristes, et notamment de membres du Conseil d'Etat, n'a garde de confondre les projets de loi et les projets de révision constitutionnelle. C'est même une des caractéristiques de notre Constitution que la netteté avec laquelle elle établit une hiérarchie et une distinction entre les divers actes juridiques, et notamment entre la Constitution et la loi ... ».

Il est difficile de ne pas en déduire que, lorsque la Constitution parle de « loi » (sans autre précision), il ne peut s'agir de révisions constitutionnelles.

Les choses ont-elles changé avec la révision de 1974 ?

Il n'en est rien, car la compétence du Conseil pour connaître d'une « loi constitutionnelle » n'a pas été évoquée lors des travaux parlementaires d'où est issue cette révision. A vrai dire, elle n'a pas été un seul instant imaginée !

De plus, le Conseil a exclu à nouveau explicitement une telle compétence après la révision de 1974 et dans les mêmes termes qu'en 1962.

Le considérant 2 de la décision 92-313 DC du 23 septembre 1992, dite « Maastricht III » (Rec. p. 94), juge ainsi:

« Considérant que l'article 61 de la Constitution donne au Conseil constitutionnel mission d'apprécier la conformité à la Constitution des lois organiques et des lois ordinaires qui, respectivement, doivent ou peuvent être soumises à son examen ...».

Le Conseil constitutionnel doit se montrer d'autant plus respectueux de la souveraineté du pouvoir constituant que, comme l'a rappelé le doyen Vedel (« Schengen et Maastricht », revue française de droit administratif, n° 2, 1992), c'est elle qui fonde la légitimité du contrôle de constitutionnalité et interdit que l'on puisse parler, à propos de l'institution de la rue de Montpensier, de « gouvernement des juges ».

En s'opposant à la promulgation de la loi parce qu'il l'estime inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel ne censure pas à proprement parler l'expression de la souveraineté nationale. Il se borne à signaler que la volonté des représentants du peuple souverain ne peut, au-delà de la limite que constitue l'inconstitutionnalité relevée, se réaliser qu'après qu'aura été empruntée la forme solennelle de la révision constitutionnelle et donc le passage par le référendum populaire ou par le Congrès du Parlement (procédures que l'article 89 de la Constitution place sur le même plan). Alors, comme le disait Georges Vedel, « *le souverain paraît en majesté et vient, dans une sorte de lit de justice, briser les arrêts des juges* ».

Contrôler la révision, surtout au regard d'un critère potentiellement aussi attractif que la « forme républicaine du gouvernement », n'est-ce pas en effet refuser à la Représentation nationale la possibilité de surmonter les déconvenues que lui inflige la jurisprudence du Conseil par ce « lit de justice » dont il a été question à propos de la révision constitutionnelle de 1993 sur le droit d'asile, révision qui a servi à contrer la décision du Conseil du 13 août 1993 ?

Quant au précédent de 1963 sur le contrôle du règlement du Congrès, il est hasardeux d'en tirer quelque argument que ce soit. D'abord parce que le règlement du Congrès n'est pas l'expression du pouvoir constituant lui-même : il occupe, dans la hiérarchie des normes, un rang évidemment inférieur à la révision constitutionnelle, quoique concourant, sur le plan de la procédure, à la mise en oeuvre de celle-ci ; ensuite parce que le saut du « comment » au « quoi » ne va pas de soi.

De même, il ne peut être déduit du simple énoncé des règles enserrant une révision constitutionnelle, figurant dans la décision Maastricht II, une prise de position du Conseil sur sa compétence pour en sanctionner la violation. MM Badinter et Genevois, respectivement président et secrétaire général du Conseil constitutionnel en septembre 1992, ont dissipé tout malentendu à cet égard dans leurs écrits et, en tout état de cause, la confusion devenait impossible après la décision Maastricht III, rendue trois semaines plus tard.

Force doit donc rester non seulement au peuple souverain, mais aussi à la Représentation nationale qui, en matière de révision, se détermine de façon solennelle et catégorique (texte voté dans les mêmes termes par les deux assemblées, adoption par le Parlement réuni en Congrès aux trois cinquièmes des voix exprimées).

En conclusion : le Conseil constitutionnel est un pouvoir constitué. Il exerce un contrôle légitime sur le Parlement, autre pouvoir constitué. En cas de conflit, c'est le pouvoir constituant qui tranche par référendum ou par la voie du Congrès. Le Conseil constitutionnel, pouvoir constitué, ne saurait s'arroger le pouvoir constituant.

