

Guy Carcassonne et la révision de la Constitution

Colloque « Hommage à Guy Carcassonne » au Conseil constitutionnel, 10 avril 2014

Édouard BALLADUR, ancien Premier ministre

Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs,

Je vous sais gré, Monsieur le Président, de m'avoir convié à prendre part à l'hommage rendu par le Conseil constitutionnel à Guy Carcassonne.

Depuis de longues années, sans le connaître, j'avais pu apprécier la clarté de ses analyses et son indépendance d'esprit, que n'altérait en rien la force de ses convictions politiques. Mais, avant 2007, je n'avais guère eu l'occasion de prendre toute la mesure de ses qualités intellectuelles et humaines, de sa connaissance approfondie du fonctionnement de nos institutions, de son goût pour le débat juridique et de sa profonde tolérance. C'est à l'occasion de la mise en place du Comité sur la réforme des institutions de la V^e République, créé en juillet 2007, et dont Guy Carcassonne a été l'un des membres les plus actifs, que j'ai pu mieux le découvrir. Il était ouvert au renouvellement, au changement, c'était un réformateur mais, pour autant, il ne déniait pas toute valeur à la force des réalités, au respect de la tradition, surtout quand elle était respectable. Il en fit la démonstration lors des travaux du Comité auxquels il prit une part considérable. L'adoption par le Congrès, en juillet 2008, de la révision constitutionnelle fut pour lui une grande satisfaction, il estimait que « *sur le fond, la révision de 2008 avait fait l'essentiel de ce qui était indispensable* ».

Toutefois se cantonner à cela ne rendrait pas compte de tout son rôle dans notre vie publique, car c'est plusieurs révisions de la Constitution de 1958 que Guy Carcassonne a défendues, participant pour certaines à leur élaboration : par exemple la réduction à cinq ans de la durée du mandat du Président de la République, les révisions préalables à la ratification de traités européens, celle relative aussi à la parité.

Il fut même associé, à compter de 2010 – et il n'en était pas peu fier – à la réflexion sur l'opportunité de doter le Royaume-Uni d'une Constitution écrite ! Jusqu'à présent, les Britanniques s'en tiennent à l'oral. Qui sait s'ils se résoudront un jour à donner quelque satisfaction posthume à notre ami Guy Carcassonne !

C'est de tout cela qu'il faudrait rendre compte si l'on voulait, sans rien oublier, évoquer le réformateur qu'il fut.

Tenons-nous en à la révision constitutionnelle de 2008. Guy Carcassonne n'était pas partisan d'un bouleversement, d'un changement de sa nature. Profondément attaché à la Constitution de la V^e République, il en était le défenseur. Attentif aux déséquilibres qui s'étaient peu à peu installés en cinquante ans de pratique, il aspirait seulement à ce qu'elle fût améliorée.

On connaît la formule qu'il affectionnait : « *une bonne Constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur* », disait-il.

Appliquée à la Constitution de 1958, elle le conduisait à constater que « *la V^e République a, plus ou moins brillamment, triomphé de toutes les épreuves auxquelles l'ont soumise les Français et l'histoire* ». Il précisait : « *Que la V^e soit critiquable, il n'y a aucun doute. Qu'elle puisse souvent gagner à se réformer est une évidence. Qu'aucun tabou ne doive rien protéger est sain. Mais au moins faut-il constater qu'elle est aujourd'hui la dernière structure encore solide dans un paysage politique par ailleurs dévasté, de sorte que l'urgence de la détruire à son tour n'apparaît pas certaine* ».

En toute hypothèse, les réformes qui lui semblaient nécessaires devaient être proposées en des termes et selon des modalités qui ne soient pas susceptibles de causer plus d'inconvénients que d'avantages ; il prenait en considération le fait que, fût-elle déséquilibrée, la V^e République avait permis que fût relevé un défi devant lequel les deux régimes qui l'avaient précédée avaient échoué : permettre que la France fût gouvernée ! Sur ce point, il fallait sans cesse veiller à ce que le mieux ne fût pas l'ennemi du bien !

Pour ma part, je considérais que grâce au texte de 1958, élaboré pour mettre fin aux excès d'un régime parlementaire dévoyé en régime d'assemblée, la France avait enfin trouvé sa voie. La V^e République est un régime sans précédent dans notre histoire qui conjugue un État

central toujours puissant à une monarchie républicaine qui confère l'essentiel du pouvoir à un homme seul au motif qu'il est élu directement par le peuple tout entier : face à l'Assemblée des députés également élus au suffrage universel, il campe avec des prérogatives que ne détient nul autre chef d'État dans aucune démocratie. Cependant, après le marasme du régime d'assemblée, le balancier était reparti loin dans l'autre sens. Il fallait réagir et trouver un meilleur équilibre entre les prérogatives du pouvoir exécutif et les droits du pouvoir législatif. Nous n'avons eu aucune peine à accorder nos points de vue.

À ses yeux la liste des réformes possibles était longue ; il admettait qu'elles ne fussent pas toutes prioritaires sans renoncer à aucune. Ainsi en allait-il par exemple de la ratification de la Charte européenne des langues régionales, du droit de vote des étrangers aux élections locales. Concernant cette dernière, Guy Carcassonne résumait ainsi sa position : « *J'y suis tout à fait favorable, mais on ne peut méconnaître ni la nécessité d'une révision préalable de la Constitution, ni l'impossibilité qu'elle soit objet de consensus* ». Dit autrement et même si le renoncement n'était assurément pas dans sa nature, mieux valait parfois différer que provoquer par la force de la seule volonté majoritaire une réaction de refus, et prendre ainsi le risque de durablement barrer la route à une réforme.

C'est bien le choix qui fut fait par le Comité. J'étais de ceux qui, en son sein, avaient à plusieurs reprises prôné l'institution du régime présidentiel. Nous étions minoritaires et, de surcroît, je savais le gouvernement et l'ensemble du milieu politique résolus à ne pas aller dans cette voie. Mieux valait donc ne pas perdre notre temps à examiner une réforme vouée à l'échec et, pour dire les choses autrement, ne pas imiter ceux qui, ayant à examiner la réforme économique, prônent la suppression du régime des taxis et se hâtent de reculer devant la levée de boucliers qu'elle suscite. Nous en avons eu plusieurs exemples depuis un demi-siècle.

Quand on est en charge d'une réforme, deux attitudes sont possibles, soit se laisser aller à un esprit de système, suggérer ce que l'on croit bon sans se préoccuper que cela soit accepté, mais pour satisfaire la conviction qu'on nourrit d'avoir raison contre le plus grand nombre ; soit prendre en compte les réactions possibles, sans pour autant se figer dans l'immobilité. C'est cette deuxième attitude que nous avons privilégiée.

Le Comité s'est efforcé de présenter celles de ses propositions qui relèvent de la matière constitutionnelle en la forme d'articles de la Constitution révisée. Ainsi que l'indique le rapport, il ne s'agissait nullement de « *se substituer au pouvoir constituant* » mais d'assurer « *la clarté de l'exposé, tant il est vrai que seul l'exercice de l'écriture garantit le sérieux des propositions* ». Ce fut peut-être l'une des raisons qui conduisit le gouvernement et le Parlement à reprendre la plupart de nos propositions ; c'était surtout la garantie qu'aucune d'elles ne fût impossible à formuler juridiquement ... et je peux attester que Guy Carcassonne fut l'un des plus vigilants sur le choix des termes et le maniement – qu'il affectionnait – des signes de ponctuation.

Sur chacune des 77 propositions émises par le Comité, Guy Carcassonne a pris position, a argumenté, avec la science qui était la sienne, avec l'ouverture d'esprit qui le caractérisait, fruit d'une longue familiarité avec nos institutions parlementaires.

Tel est le cas, en premier lieu, des propositions visant à mieux contrôler le pouvoir exécutif et, au nombre de celles-ci, de la proposition ayant pour objet de clarifier le partage des responsabilités entre le Président de la République et le Premier ministre. Ce n'est pas trahir la confidentialité de nos débats que d'évoquer ici leur vivacité, terrain sur lequel Guy Carcassonne n'était jamais pris en défaut. Il n'avait pas manqué de faire valoir que l'instauration du quinquennat et la synchronisation du calendrier entre les élections présidentielles et législatives rendaient plus nécessaire que jamais une définition aussi nette que possible des rôles respectifs du Chef de l'État et du Premier ministre. Les propositions de clarification qui, aux yeux de certains membres du Comité, se déduisaient de la confrontation entre le texte des articles 8, 20 et 21 de la Constitution et la pratique institutionnelle étaient simples : le Chef de l'État serait chargé de « déterminer la politique de la Nation » ; le texte de l'article 8 serait modifié pour qu'il pût mettre un terme aux fonctions du Premier ministre sans attendre qu'il remit la démission du gouvernement ; le Premier ministre aurait le soin de « mettre en œuvre la politique de la Nation », sous le contrôle du Parlement, devant lequel il demeurerait responsable. Ainsi, les choses seraient-elles, dirait-on, plus claires. Pour autant, cette simplicité apparente n'avait pas manqué d'éveiller les soupçons de Guy Carcassonne, qui fit valoir que de telles propositions ne manqueraient pas de se révéler d'application délicate dans l'hypothèse d'une nouvelle cohabitation et que les mécanismes tendant à remédier à ce risque seraient d'une complexité telle qu'ils auraient pour effet de rigidifier nos institutions. Il souligna que dès lors qu'il était impossible d'éliminer en fait tout risque de cohabitation, il était vain, et sans doute dangereux, de prétendre l'organiser plus clairement en droit. C'est donc avec son assentiment que le Comité s'est borné à recommander que, sans modifier l'article 8 de la Constitution, un alinéa soit ajouté à l'article 5 pour prévoir que le Président de la République « définit la politique de la Nation » et que le premier alinéa de l'article 20 prévoit que « le gouvernement conduit la politique de la Nation ». Comme on le sait, cette proposition minimale ne fut pas retenue par le gouvernement dans son projet de loi constitutionnelle. Je l'évoque parce que je garde en mémoire le talent avec lequel Guy Carcassonne a participé aux débats qui avaient conduit à son adoption par le Comité.

Il est une autre proposition qui, lors de son examen, avait permis à Guy Carcassonne d'éclairer le Comité, c'est celle portant réforme du droit de message prévu à l'article 18 de la Constitution. L'ensemble des membres du Comité était d'avis que ces dispositions, issues du célèbre « cérémonial chinois » instauré le 13 mars 1873 par la loi Broglie, étaient dépassées. Mais une fois posé le principe que le Président de la République devait pouvoir s'exprimer directement devant la représentation nationale pour l'informer de son action et de ses intentions, il restait à en fixer les modalités, particulièrement importantes dans un système où seul le Premier ministre est responsable devant l'Assemblée nationale. Sur cette question, notre Comité eut des débats longs et animés, tant il est vrai qu'étaient en jeu les symboles de la séparation des pouvoirs. Guy Carcassonne sut suggérer au Comité des solutions pratiques, dont la révision constitutionnelle de 2008 s'est largement inspirée. Sa fréquentation ancienne et assidue des deux assemblées parlementaires fut, une fois de plus, fort utile à notre réflexion collective.

De même, lors de l'examen de la proposition visant à interdire le cumul des fonctions ministérielles avec des mandats électifs locaux, Guy Carcassonne se révéla un fervent partisan d'une stricte limitation des possibilités de cumul des mandats. Il usait d'une formule heureuse qui illustrait ses talents didactiques, en disant : « *Ce qui n'est pas interdit est obligatoire* ». Il entendait par là que dès lors que le cumul est autorisé, un parlementaire, et a fortiori un ministre est tenu de cumuler les mandats, sauf à laisser sa place à d'autres et à disparaître du paysage politique. Guy Carcassonne sut faire partager cette conviction à tous les membres du comité, qui adoptèrent à l'unanimité une proposition d'interdiction radicale et absolue du cumul des mandats électifs.

Il est vrai, et c'est le deuxième point que je souhaiterais mettre en relief, que Guy Carcassonne avait une haute idée du système représentatif et qu'il ne se consolait pas de voir le Parlement jouer, dans nos institutions, un rôle minoré. Il pensait que si les parlementaires disposaient de davantage de temps à consacrer à leur mandat unique, ils l'exerceraient mieux et useraient pleinement des possibilités de contrôle qui leur sont offertes. Pour autant, il formait le vœu que l'institution parlementaire fût rénovée. Il avait accepté volontiers ma formulation : l'émancipation du Parlement. C'est assez dire qu'il a pris une part déterminante dans l'élaboration des propositions qui constituaient le cœur des recommandations du Comité : partage avec le gouvernement de la fixation de l'ordre du jour ; limitation du champ d'application de l'article 49-3 ; réforme du vote bloqué ; refonte de la procédure d'urgence ; amélioration de la qualité du travail législatif ; modernisation du droit d'amendement ; renforcement du rôle des commissions ; accroissement du contrôle parlementaire ; revalorisation de la fonction parlementaire. Ce sont là autant de thèmes qui, pendant les trois mois qu'ont duré les travaux du Comité, ont permis à Guy Carcassonne de donner toute la mesure de sa science et de sa force de conviction. Aucune des propositions retenues par le Comité en cette matière n'eût été la même s'il n'avait été présent. Vous me permettez d'insister sur la proposition la plus importante, qui mobilisa beaucoup de son énergie communicative, celle qui prévoyait que, par révision de l'article 42 de la Constitution, la discussion des projets de loi porterait, devant la première assemblée saisie, non plus sur le texte présenté par le gouvernement, mais sur le texte adopté par la commission. C'est là, en ce qui concerne le travail parlementaire, le pivot de la révision constitutionnelle de 2008, ses adversaires ne s'y sont d'ailleurs pas trompés. Guy Carcassonne pensait, et avait su en convaincre le Comité, que c'était la clef du rééquilibrage nécessaire de nos institutions.

En troisième lieu, Guy Carcassonne n'a pas limité aux seules questions relatives au Parlement le concours qu'il a apporté au Comité. Lorsqu'il s'est agi de mettre au jour des propositions concrètes, démocratiques et efficaces en matière de redécoupage électoral, c'est lui qui soumit au Comité l'idée d'un mécanisme transparent, impartial et périodique de redécoupage des circonscriptions. De même, il prit une part active à la rédaction du chapitre de notre rapport consacré aux droits nouveaux des citoyens. Pour le dire autrement, l'exception d'inconstitutionnalité, qui a occupé une grande place dans les travaux du Comité et à laquelle j'attachais moi-même une importance décisive, a été défendue par Guy Carcassonne avec beaucoup de conviction. Il était de ceux qui pensaient que le moment était venu de s'engager dans la voie d'une réforme permettant à tout justiciable d'invoquer devant le juge la non-conformité à la Constitution de la disposition législative, aussi ancienne fut-elle, qui lui est appliquée, à charge pour ce juge d'en saisir le Conseil constitutionnel. Dans quelles conditions ? C'était tout le débat. Le Comité a consacré de longues discussions à définir les voies et moyens de ce type nouveau de contrôle de conformité de la loi à la Constitution. Au cours de ces débats, bien des points de vue se sont affrontés, ceux des praticiens du droit, des hommes politiques instruits par une longue expérience et des universitaires. Guy Carcassonne n'a pas ménagé ses efforts pour que soit élaborée une proposition valide et fiable. Il a mis, je ne crains pas de le dire, toute sa force de persuasion au service d'une cause qu'il croyait juste, montrant par-là que le talent d'exposition propre au professeur n'est pas exclusif des enseignements de l'expérience pratique. Telle était l'une des caractéristiques les plus remarquables de sa personnalité.

Qu'on me permette une suggestion. Je pense que l'institution de la question prioritaire de constitutionnalité dans notre ordre juridique est positive, et je l'ai défendue face aux hésitations du gouvernement qui n'en était pas toujours convaincu, mais je pense aussi qu'elle conduira à terme à une modification de l'organisation judiciaire de notre pays. Longtemps celle-ci fut caractérisée par son originalité, la séparation entre ce qui relève de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire. Au début la création du Conseil constitutionnel n'eut pas de conséquence sur cette organisation. Au fur et à mesure que le Conseil a développé un rôle contentieux et que, par l'exception prioritaire de constitutionnalité, il est désormais en mesure d'imposer son interprétation à la Cour de cassation comme au Conseil d'État, nul doute qu'à terme cela aura des

conséquences aussi bien sur la définition de son autorité sur les deux ordres de juridiction que sur sa saisine, peut-être un jour par les citoyens, et aussi sur les modalités de nomination des membres du Conseil. Le temps justifiera-t-il cette prévision ? Elle a sans doute le défaut d'être trop logique. Laissons aux esprits le temps d'évoluer.

Pour terminer, je voudrais évoquer un autre trait de sa personnalité : la tolérance et, qualité rare, la capacité à reconnaître que l'on a fait fausse route. Il avait été demandé au Comité de réfléchir à une éventuelle modification du Préambule de la Constitution. Pour ne rien vous cacher, je n'étais pas partisan d'un tel exercice. J'inclinai à penser que l'on nous demandait de figer dans un texte solennel soit des principes trop récents, ce qui était dangereux, soit des principes déjà consacrés par une jurisprudence constante, ce qui était inutile. C'est à cette occasion que fut émise l'idée, qui depuis lors a connu un certain succès, d'ôter de notre loi fondamentale le mot « race ». Guy Carcassonne fut dans un premier temps séduit par cette proposition d'allure généreuse. Nous eûmes à en débattre. Pour ma part, je répugnais à modifier sur ce point le texte de notre Constitution. Je fis observer qu'il y avait quelque contradiction à appliquer une définition alors nouvelle de la notion de crime contre l'humanité dans un procès qui avait défrayé la chronique, également à ratifier nombre de conventions internationales de lutte contre le racisme, et, dans le même temps, à supprimer un mot qui servait de fondement à la répression des dérives racistes. Autrement dit, la suppression du mot pouvait-elle entraîner la suppression de la chose ? Lorsque Solon avait retranché des lois le mot « parricide », qu'il tenait pour le crime le plus affreux, cela avait-il si peu que ce soit dissuadé les fils de tuer les pères ? Nous avons échangé nos arguments, il convint que mieux valait que l'affaire en restât là. Cet homme aux convictions fortes et respectables était animé d'une grande honnêteté intellectuelle. Ce n'est pas une qualité si courante qu'elle ne doive être saluée.

Quant à moi, je me méfie des effets de mode, en droit constitutionnel comme en toute autre matière. Vouloir suivre toutes les évolutions de l'opinion et y adapter nos textes fondamentaux ne manquerait pas de rendre ceux-ci obsolètes lorsque l'opinion change de cap. Autrement dit, le meilleur moyen d'être démodé, c'est de vouloir être toujours à la mode.

En 1998, déjà, Guy Carcassonne constatait que notre Constitution avait établi un record du nombre de révisions et, optimiste, il estimait qu'on pouvait en déduire que ce nombre était d'abord un signe de santé, car nul ne juge utile de retoucher un édifice vermoulu. Aurait-il considéré comme un nouveau signe de bonne santé que notre Constitution fût de nombreuses fois encore révisée ? Je ne sais. En tout cas, il fut l'un des premiers à souscrire à l'idée que, deux ans après l'adoption de la réforme, il serait utile et nécessaire d'en faire un bilan, même s'il considérait qu'elle avait besoin d'être patinée par au moins une alternance pour faire la preuve de son bien-fondé.

Pour ma part, je me contenterai de suggérer que le moment est venu de vérifier si la réforme de 2008 a été pleinement appliquée dans toutes ses dispositions et, sinon, pourquoi elle ne l'a pas été. On pourrait envisager qu'un groupe restreint, composé de représentants du gouvernement, du Parlement et du Conseil constitutionnel, se livre à cette étude. Trop souvent nous nous laissons aller à décider de réformes sans nous préoccuper de leur mise en œuvre. Peut-être le moment serait-il venu d'échapper à ce travers national.

Tel est, Mesdames et Messieurs, le témoignage que je voulais apporter pour rendre hommage à un homme disparu trop tôt, qui joignait aux qualités de l'esprit la sensibilité du cœur. Guy Carcassonne était de ceux qui honorent l'université française ; il était de ceux qui enrichissent la tradition juridique de notre pays ; il était un honnête homme au sens où l'entend notre tradition, mais aussi un homme bon, généreux. C'est de grand cœur que je m'associe, à la place qui est la mienne, à l'hommage que lui rend le Conseil constitutionnel.