Mélange Pactet, 2003

455

LA RÉVISION TOTALE DES CONSTITUTIONS

UNE INVENTION FRANÇAISE, DES APPLICATIONS SUISSES

par Jean-François AUBERT
Professeur émérite de l'Université de Neuchâtel (Suisse)

I. – RÉVISION TOTALE ET RÉVISION PARTIELLE DES CONSTITUTIONS

1.– Il n'y a guère de Constitution moderne qui ne consacre une ou quelques dispositions à sa propre révision. La Constitution suisse, dans les trois versions qu'elle a connues depuis la création de l'État fédéral [1], n'a pas fait exception. Les dispositions se trouvent aujourd'hui aux art. 192 à 195 de la Constitution de 1999.

2.– Les modes de révision de la Constitution suisse ont subi, au cours des temps, quelques variations. Mais il y a une distinction qui a toujours été faite et qu'on peut suivre depuis l'origine jusqu'à maintenant : c'est la différence entre une révision *totale* et une révision *partielle*.

La distinction était encore *implicite* en 1848 ; elle ne figurait pas dans le texte, parce que la Diète constituante avait estimé qu'elle allait de soi. Mais elle a été effectivement pratiquée : notre première Constitution a fait l'objet

1. Constitutions fédérales du 12 sept. 1848 ; du 29 mai 1874 ; du 18 avr. 1999.

d'une révision partielle en 1866 (pour corriger une grossière inégalité entre les religions) et d'une révision totale en 1874.

3. – La distinction est restée implicite dans le texte initial de la deuxième Constitution, celle de 1874 précisément. C'est une révision *partielle* subséquente, de 1891, qui a introduit la phrase : « La Constitution peut être révisée en tout temps, totalement ou partiellement » (art. 118 modifié de la Constitution de 1874), reprise à son tour par l'article 192 de la Constitution actuelle. Et si le point a été précisé en 1891, c'est parce qu'une extension de la démocratie directe, arrêtée à cette date, exigeait qu'il le fût (cf. ci-après, n° 7).

4. – En effet, il ne suffit pas de dire qu'il y a une différence entre une révision totale et une révision partielle. Il faut encore que cette différence ait une signification juridique. D'abord dans la délimitation : qu'on puisse reconnaître si une révision est totale ou partielle. Ensuite dans les conséquences : que la procédure de la révision totale ne soit pas identique à celle de la révision partielle.

5. – En ce qui concerne la *délimitation*. Nous nous arrêterons au critère le plus simple, qui est aussi le plus clair. La révision totale *remplace* une Constitution par une autre et elle la remplace « dans les règles », ce qui veut dire que la nouvelle Constitution succède à l'ancienne selon les règles de celle-ci. La révision partielle *maintient* la Constitution tout en la modifiant, toujours « dans les règles », sur un objet déterminé.

6. – Ce dernier point est important : la révision partielle doit obéir à ce qu'on appelle en Suisse le principe de l'« unité de la matière ». Elle ne doit porter que sur un objet ou, s'il y en a plusieurs, sur des objets qui sont entre eux dans un rapport étroit[2]. Une révision totale peut en revanche et par définition embrasser en une seule opération toutes les questions qu'on entend régler dans une Constitution.

7. – En ce qui concerne les *conséquences*. Ici, c'est plus difficile à expliquer[3]. Une chose est sûre et constante : toute révision, qu'elle soit totale ou partielle, n'est accomplie qu'avec l'approbation, dans un référendum final, d'une majorité des citoyens et d'une majorité des cantons. C'est donc *en amont* que se situe la différence des régimes.

Encore cette différence n'est-elle claire que pour les révisions qui sont demandées par des *citoyens* (ce qu'on appelle une « initiative populaire », appuyée par cent mille signatures). S'ils demandent une révision partielle, leur proposition, rédigée en termes juridiques, peut être soumise directement au référendum final (c'était là le point essentiel de la réforme de 1891, ci-dessus, n° 3). Mais si c'est une révision totale qu'ils réclament, alors, pour éviter tout emballement, la procédure est lourde : il faut organiser un référendum préalable sur le principe, où le peuple doit dire s'il veut lui aussi une révision totale. S'il répond non, on en reste là. S'il répond oui, les chambres sont dissoutes et c'est un Parlement renouvelé qui travaillera à la révision.

2. Exemple français : le projet de loi constitutionnelle sur la régionalisation et sur la réforme du Sénat, soumis au peuple le 27 avril 1969, n'aurait guère répondu au principe de l'unité de la matière tel qu'il est compris en droit suisse.

3. Mais le professeur Pactet l'a fait admirablement dans son ouvrage classique, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 20e éd., Paris, 2001, p. 93-94.

Quand, au contraire, la révision est déclenchée à l'initiative du Parlement lui-même, la distinction n'a plus beaucoup d'effet. Le Parlement fait la révision partielle comme il fait une loi — sauf l'obligation du référendum final. Mais il fait aussi, sous la même réserve, la révision totale comme il fait une loi (évidemment plus longue) : quand les deux chambres sont d'accord, il n'y a pas de référendum préalable. On peut même relever, ce qui n'est pas un mince paradoxe, que la révision totale est, d'un point de vue juridique, plus facile que la révision partielle, n'étant pas limitée par le principe de l'unité de la matière (ci-dessus, n° 6). Le seul risque est politique : c'est qu'en accumulant les innovations dans son texte, le Parlement en multiplie les adversaires et le conduise finalement à l'échec.

8. – Mais le droit constitutionnel suisse, ce n'est pas seulement le droit constitutionnel de la Confédération ; c'est aussi, on le sait bien, celui des *cantons*. Ajoutons donc que toutes les Constitutions cantonales (il y en a vingt-six) connaissent la distinction entre la révision totale et la révision partielle, entendue de la même manière que ci-dessus (n° 5) ; mais que les conséquences de procédure ne sont pas tout à fait pareilles à celles du droit fédéral. Sans doute les deux types de révisions s'achèvent-ils toujours par un référendum populaire (c'est même une obligation qui est imposée par la Constitution *fédérale*, art. 51 I). Mais les révisions totales suivent des voies diverses. Dans certains cantons, le principe d'une telle révision est soumis de plein droit à un référendum préalable, même lorsque cette révision vient du Parlement. La préparation de la nouvelle Constitution incombe souvent à une Assemblée constituante commise spécialement à cette tâche, soit en vertu d'une décision populaire qui l'aura choisie de préférence au Parlement, soit par la volonté même de la Constitution — alors qu'une telle assemblée, distincte du Parlement, est inconnue du droit fédéral. Nous renonçons toutefois à pénétrer plus avant dans l'étonnante variété des droits des cantons, crainte d'embrouiller les idées plutôt que de les clarifier.

II. – L'ORIGINE FRANÇAISE DE LA DISTINCTION

9. – De cette distinction entre le total et le partiel, si profondément ancrée dans la tradition constitutionnelle suisse, on peut être tenté de chercher l'origine.

La première idée qui vient à l'esprit, c'est qu'il s'agit là d'une distinction qui n'est ni suisse, ni d'aucun pays particulier, mais qu'elle est donnée par la raison et nécessairement attachée à la Constitution dès lors que celle-ci est déclarée révisable : la révision, puisqu'elle est possible, peut porter sur certains points de la Constitution ou sur l'ensemble des points qui la composent[4]. Mais cette manière de voir n'est pas vraiment convaincante : une révision totale présente toujours au moins deux difficultés, l'une d'ordre logique, l'autre d'ordre plutôt psychologique. La difficulté logique apparaît très bien quand on essaie de traduire la révision en une expression verbale : qu'est-ce, en effet, qu'une Constitution « totalement révisée » ? Ce ne peut pas être l'ancienne, puisqu'elle n'existe plus. Ce ne peut pas non plus être la nouvelle, puisque celle-ci est neuve et n'est justement pas encore révisée. Alors laquelle? Quant à la difficulté psychologique, elle tient à une certaine forme de l'instinct de conservation : est-il normal qu'une Constitution indique les règles de sa propre suppression? Ceux qui font une Constitution la trouvent probablement bonne; ils peuvent sans doute penser qu'elle est perfectible, mais il est peu naturel qu'ils la déclarent d'emblée destructible. Ces deux difficultés sont assurément surmontables à l'aide de quelques circonlocutions[5], mais il nous semble qu'elles empêchent de voir dans la possibilité d'une révision totale un pur postulat de la raison. Aussi n'est-il pas surprenant qu'elle ne soit prévue, du moins expressément, que dans un petit nombre d'États[6].

10. – La distinction serait-elle une invention suisse? C'est vrai qu'on la rencontre chez nous dès avant 1848, notamment dans les projets avortés de 1832 et 1833. Mais la Suisse est entrée trop tard sur le terrain du droit constitutionnel pour qu'elle ait pu y faire preuve d'originalité. Elle a réussi quelques assemblages ingénieux, mais il serait étonnant qu'elle puisse se prévaloir d'une antériorité quelconque sur une notion aussi élémentaire que la révision de la Constitution. Il faut donc remonter plus haut et voir ailleurs.

4. Ceci ne concerne pas la question controversée de l'intangibilité de certaines règles constitutionnelles. Ces règles, s'il en existe, ne peuvent pas être supprimées, mais elles peuvent être transposées dans une autre Constitution. C'est le lieu de rappeler qu'en Suisse le constituant dérivé (peuple et cantons) est politiquement égal, sinon supérieur, au constituant originaire ou historique de 1848 (Diète et cantons).

5. Dire, par exemple, pour lever l'objection logique : la nouvelle Constitution n'est pas elle-même révisée, mais elle est issue d'une révision totale de l'ancienne, par l'effet de laquelle celle-ci a disparu.

6. En Europe : l'Autriche (art. 44 de la Constitution de 1920, mais la *Gesamtänderung* a une connotation essentiellement matérielle, c'est la révision d'un principe fondamental de l'ordre constitutionnel), l'Espagne (art. 168 de la Constitution de 1978), l'Allemagne (art. 146 de la Loi fondamentale de 1949, version de 1990; peut-être même aussi l'article 79 I et II, mais alors dans le respect des règles intangibles de l'alinéa 3; cf. Klaus Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschand*, t. I, 2e éd., Munich, 1984, p. 175-176). Voir encore, sur la distinction : Brun Otto Bryde, *Verfassungsentwicklung*, Baden-Baden, 1982, p. 232-235; Constance Grewe, Hélène Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, 1995, p. 62-65; Giuseppe de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 5e éd., Padoue, 1999, p. 212.

11. – S'agirait-il alors de la Constitution des États-Unis? Sûrement pas : la Constitution américaine est, par excellence, la patrie des révisions partielles[7]. Le langage même de l'article V est tout à fait parlant : il se borne à permettre des « amendements à la présente Constitution » (*Amendments to this Constitution*), qui pourraient devenir des « parties de la présente Constitution » (*part of this Constitution*), ce qui montre bien que, dans l'esprit de ses auteurs, la Constitution pouvait sans doute être améliorée, mais qu'elle subsisterait et ne serait pas remplacée par une autre.

12. – Il ne nous reste donc plus d'autre ressource que de regarder du côté de la France révolutionnaire, qui a toujours offert à tous les étudiants du droit la plus riche boîte à outils du constitutionnalisme classique. Et là nous ne serons pas déçus.

L'alternative est déjà très bien posée dans la Constitution de 1791, au Titre VII, sur la « révision des décrets constitutionnels », dont l'article 1er mérite d'être intégralement reproduit :

> « L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de Révision en la forme suivante : etc. »

« Changer la Constitution », c'est évidemment la révision totale; « en réformer des articles », c'est, non moins évidemment, la révision partielle. Et le « néanmoins » est très clair : la révision totale est toujours une aventure, à laquelle le constituant recommande de préférer les corrections ciblées.

13. – On retrouve l'opposition dans le Titre IX du projet girondin de février 1793, où les rédacteurs ont distingué entre la « réforme de l'acte constitutionnel » et la « modification de quelqu'une de ses parties ». Même binôme à l'article 115 de la Constitution montagnarde du mois de juin : « révision de l'acte constitutionnel » d'un côté, « changement de quelques-uns de ses articles » de l'autre; et l'observateur suisse note avec intérêt que l'une et l'autre opération suppose une initiative populaire suivie d'un référendum préalable.

Seule la Constitution de l'an III, en son art. 342, paraît n'envisager que des révisions partielles.

14. – Que la distinction révolutionnaire n'a pas été une simple affaire de mode et de style, mais correspondait à une volonté réfléchie, la preuve nous en paraît donnée par les deux Constitutions démocratiques du siècle suivant, celle de 1848 (à l'article 111) et celle de 1875 (à l'article 8 de la loi du 25 février), qui ont fidèlement répété l'idée. Les deux textes s'accordent à

7. P. Pactet, *op. cit.*, p. 217-219.

dire, en effet, que les propositions de révision peuvent tendre à modifier la Constitution « en tout ou en partie » ; l'expression figure, en termes identiques, dans l'un et l'autre document et on sait bien qu'en 1875 tout au moins la perspective d'une révision totale était loin d'être une pure hypothèse d'école.

15. – Il est vrai qu'au XXe siècle les constituants d'après la Seconde Guerre mondiale, ceux du printemps et ceux de l'été 1946, n'ont envisagé que la procédure de la révision partielle (l'objet devait en être « précisé ») et qu'il en va probablement de même de la Constitution de 1958, quoique celle-ci ne permette, sur la question des deux voies, que des conjectures[8]. Mais cette occultation temporaire de l'idée de révision totale ne doit pas nous faire oublier que c'est la France du XVIIIe et du XIXe siècle qui a été l'initiatrice, au moins spirituelle, de la distinction des deux modes et que la Suisse, quand elle l'a introduite dans ses propres Constitutions, n'a fait qu'utiliser une invention faite par d'autres.

III. – Significations politiques d'une révision totale

16. – Nous avons dit, plus haut (n° 5), que la révision totale était caractérisée par le remplacement d'une Constitution par une autre. C'était là une définition juridique, on peut même ajouter : une définition très formelle, qui ne nous apprenait rien sur le rapport entre le contenu de l'ancienne Constitution et celui de la nouvelle. Il faudrait voir maintenant à quelles fins *politiques* peut tendre une telle procédure.

Pour notre part, nous en voyons quatre. Il y en a peut-être d'autres[9], mais l'expérience de deux siècles de constitutionnalisme nous en montre principalement quatre.

17. – a) La révision totale peut avoir pour objet de *changer le régime politique d'un État*. Sans doute la notion de « changement de régime » est-elle assez subjective. On peut toutefois proposer comme exemples le passage

8. Le professeur Pactet concentre son exposé sur les révisions partielles ; *op. cit.*, p. 557-563. L'ouvrage collectif spécialement consacré à la *Révision de la Constitution* (Journées d'études de l'Association française des constitutionnalistes), Aix-Marseille, 1992, ne traite non plus, dans sa partie « française », que de révisions partielles. Même tableau dans le *Commentaire de la Constitution française*, du professeur Guy Carcassonne, Paris, 2000, ad art. 89, n° 471-484, p. 338-347, où l'auteur ne fait d'allusion à une révision totale que sous la forme d'une supposition (n° 473, p. 340).

9. En Suisse, par exemple, une initiative populaire tendant à la révision totale pourrait n'avoir d'autre but que d'obtenir la dissolution des deux Chambres (cf. ci-dessus, n° 7). Mais, en réalité, elle n'a jamais été utilisée à cette fin.

d'une monarchie à une république ou d'une république à une monarchie[10], la transformation d'une structure unitaire en une structure fédérative[11] ou l'inverse, ou encore, dans une période de crise, l'attribution de pouvoirs dictatoriaux à un personnage appelé ou accepté comme un sauveur. C'est ce genre de révision radicale dont nous avons vu qu'il suscitait quelques difficultés (n° 9). Ce qui n'empêche pas qu'il ait été pratiqué quelquefois en conformité, au moins apparente, avec les règles de la Constitution précédente.

18. – b) La révision totale peut avoir pour objet de *remettre une Constitution sur le métier* pour en *approfondir les principes* et pour en *ôter les défauts* que son usage aura révélés. Ici, le régime ne change pas, tout au plus est-il développé, « perfectionné », et ce perfectionnement, qui peut porter sur de nombreux points, se fait d'un seul coup et non par une suite de corrections partielles. C'est là peut-être la vraie signification de la révision totale dans l'esprit de ses inventeurs : les constituants font une Constitution, mais, se sachant faillibles ou considérant que le temps n'est pas mûr pour réaliser toutes leurs intentions, ils laissent entrevoir une nouvelle édition.

19. – c) Un troisième « emploi » de la révision totale, qui s'est fort répandu ces derniers temps dans les cantons suisses, peut être de *moderniser une Constitution ancienne* et vieillie et de l'accommoder au goût du jour sans en modifier les fondements. Par exemple, s'il est devenu de bon ton de prescrire aux autorités les tâches qu'elles doivent remplir et l'esprit dans lequel elles le feront, au lieu de laisser cette matière aux majorités parlementaires comme on le faisait auparavant, les Constitutions seront refaites avec toutes sortes de dispositions supplémentaires. Comme ces prescriptions sur les tâches de l'État se prêtent mal à l'intervention d'un juge constitutionnel, on ne peut même pas dire que l'équilibre entre le Parlement et les tribunaux en soit sensiblement affecté. Le régime ne change donc pas, mais la Constitution ainsi révisée correspond mieux que la précédente à l'attente du public.

20. – d) Enfin, même un pays qui a, comme la Suisse ou certains États américains[12], l'habitude d'user de révisions partielles pour apporter à sa Constitution toutes les adaptations qu'il juge souhaitables peut se trouver un jour,

10. Un passage qu'en 1875 la majorité, encore monarchiste, de l'Assemblée nationale peut avoir espéré ; cf. ci-après, le n° 25.

11. Une telle transformation s'est naguère produite en Belgique. Mais, plutôt que le résultat d'une révision totale, la fédéralisation de la Belgique s'est faite par une série de révisions partielles suivie d'une réécriture de la Constitution en 1993 et 1994 ; cf. P. Pactet, *op. cit.*, p. 50 ; Francis Delpérée, La nouvelle Constitution belge, *RFD const.*, 1994, p. 3-15. De la même manière, quoique avec de moindres changements, le texte de la Constitution des Pays-Bas a été entièrement renouvelé en 1983, après quelques révisions partielles ; cf. Th. L. Bellekom *et al.*, *Compendium van het Staatsrecht*, 8e éd., Deventer, 1998, n° 71, p. 125.

12. Sur la manie des révisions partielles dans les États américains (à la fin des années quatre-vingt, on en comptait déjà 5 200), cf. Andreas Auer, *Le référendum et l'initiative populaires aux États-Unis*, Bâle, 1989, n° 11, p. 8 et 9.

à la longue, doté d'un texte tellement raccommodé qu'il en est devenu illisible. Cela dépendra évidemment de la fréquence des révisions, de leur style aussi. Mais il vient un moment où, dans de tels pays, si l'on veut que les citoyens puissent encore témoigner à la Constitution le respect qui lui est dû ou même que de nouvelles révisions partielles puissent être présentées dans un contexte intelligible, l'ancienne Constitution rapiécée doit faire place à une version formulée en un *langage plus homogène et mieux ordonné*. En d'autres termes, dans ces pays où les révisions partielles de la Constitution sont un mode ordinaire de gouvernement, une révision totale peut, de temps en temps, s'imposer comme un acte de salubrité politique.

IV. – La pratique française de la révision totale

21. – C'est la France qui a inventé l'instrument de la révision totale. Mais un rapide coup d'œil sur son histoire nous montre qu'elle s'en est peu servie.

D'abord, on constatera sans surprise qu'elle n'y a jamais recouru pour moderniser une Constitution jugée vieillie (ci-dessus, n° 19) [13], non plus que pour rendre lisible une Constitution qui aurait cessé de l'être (n° 20) [14].

22. – Quant à l'approfondissement ou « perfectionnement » des principes posés dans une Constitution initiale (n° 18), on peut en voir quelques illustrations dans les *sénatus-consultes* qui ont modifié la Constitution de l'an VIII et, avec beaucoup de bonne volonté, dans les actes qui ont libéralisé celle de 1852 ; mais c'étaient autant de révisions partielles. Partielle aussi, plus près de nous, la révision d'octobre 1962 sur l'élection du président de la République au suffrage universel, qui était la suite prévisible de la Constitution de 1958 mais qui, à cause des circonstances [15], n'avait pas pu être incluse dans la première version.

Plus difficiles à classer pourraient être l'Acte additionnel de 1815 et le *sénatus-consulte* de 1870. Le premier a été présenté comme une révision partielle (art. 1er), le second, malgré certaines formules ambiguës (aux art. 42 et 43), pourrait fournir un rare exemple de révision totale de perfectionnement s'il n'y avait quelque pédanterie à prétendre étiqueter un texte aussi éphémère.

13. C'est normal. La plupart des Constitutions françaises n'ont pas eu le temps de vieillir. Celle de 1875 a certainement pris de l'âge, mais la révision, une fois la République établie (dans les années quatre-vingt-dix), a été considérée comme une arme dangereuse à laquelle il valait mieux ne pas toucher.

14. Cela aussi est normal. Les Constitutions françaises qui ont duré n'ont jamais subi un tel nombre de révisions partielles que le besoin se soit fait sentir de les réécrire et de les réordonner.

15. Notamment l'existence (jusqu'en 1960) de la communauté franco-africaine et malgache, qui aurait nécessairement été associée dans son ensemble à l'élection.

23. – Restent les véritables changements de régime (n° 18).

La France en a connu beaucoup, c'est notoire ; davantage, en moins de deux siècles, qu'aucun autre pays européen ; douze, quinze ou dix-huit selon la manière de compter. Mais cela ne signifie nullement que la France ait alors procédé par révisions totales. Il n'y a de révision totale, en effet, que lorsque la nouvelle Constitution, instituant le nouveau régime, succède à la précédente « dans les règles » (ci-dessus, n° 5), c'est-à-dire selon les règles que celle-ci a posées. Faute de quoi il y a césure, solution de continuité, révolution ou coup d'État. Or, s'il est une constante dans l'histoire de la France contemporaine, c'est que les changements de régime y sont presque tous issus d'une césure. Césure, évidemment, le 17 juin 1789 ; césure le 10 août 1792 ; césure le 18 brumaire de l'an VIII ; en 1814 et 1815, au moins trois césures qui se chevauchent ; césure encore en juillet et août 1830 ; en février et mars 1848 ; le 2 décembre 1851 ; le 4 septembre 1870 ; césure toujours dans les années 1944 à 1946.

24. – Devant cette suite de césures, on peut être tenté de regarder les choses d'un peu plus près et de voir s'il s'agissait, à chaque fois, d'une véritable rupture ou s'il n'y avait pas, au moins derrière certaines d'entre elles, une norme non écrite qui régularisait le changement. Cette norme s'énoncerait ainsi : quand un régime a échoué, une Assemblée nationale est élue au suffrage universel, elle fait une Constitution et cette Constitution est soumise à un référendum. Telle serait la « grande procédure » de révision totale des constitutions, implicite dans toutes les constitutions, et on pourrait dire alors que les constitutions qui ont été faites de cette manière l'ont été « dans les règles ».

Mais ces règles, quoiqu'elles se déduisent assez naturellement du principe démocratique, sont incertaines. Il est vrai que des constituantes ont été élues à quatre occasions (1792, 1848, 1871 et 1945-1946) ; mais l'assujettissement au référendum n'a été prescrit que dans la première et la quatrième et encore, la première fois, il n'avait pas été prévu dans l'acte fondateur de l'assemblée mais décrété par elle ; seule la procédure mise en place par les ordonnances d'août 1945 peut être considérée comme exemplaire [16] ; c'est peu pour conclure à l'existence d'une norme non écrite.

Et surtout, il y aurait quelque hardiesse à prétendre qu'à chaque fois la norme de la « grande procédure » figurait en filigrane *dans* la Constitution abolie. On pourrait le soutenir, à la rigueur, de la Constitution de 1791, où cette procédure serait précisément celle qui réglerait l'exercice du « droit

16. Sur le caractère irréprochable de l'application du principe démocratique dans la procédure instituée en 1945, cf. P. Pactet, *op. cit.*, p. 306.

imprescriptible » (ci-dessus, n° 12) : la Convention nationale, autorité constituante implicitement prévue par le Titre VII de la Constitution précédente; il faut déjà, pour l'admettre, faire un sérieux effort d'imagination. Dans les autres cas, la supposition serait franchement paradoxale : le principe de la grande procédure, avec sa grande assemblée, n'aurait guère séduit les auteurs de la Charte de 1830, ni les bonapartistes, ni les tenants du régime de Vichy. Finalement, ce qu'on peut dire de plus probable de cette grande procédure, c'est que, là où elle a été suivie, elle n'a été découverte ou redécouverte qu'*après* la rupture.

Il y a encore trois dates, jusqu'ici non citées, qui appellent quelques observations.

25. – a) La première date est purement fictive, c'est 1876. Si le comte de Chambord était mort cet hiver-là, avant les élections de février, et que la composition de la chambre en eût été changée, on aurait pu concevoir le rétablissement d'une monarchie orléaniste, ce qui aurait peut-être fourni l'exemple d'une révision totale des lois constitutionnelles de 1875 : la facilité de la procédure avait même été ménagée, nous disent les historiens, en vue de cette éventualité. Mais les choses ne se sont pas passées ainsi.

26. – b) La deuxième date est le 10 juillet 1940. L'acte de ce jour-là marquait, de toute évidence, un changement de régime, à commencer par un changement de constituant, et entraînait probablement l'abolition complète des lois de 1875. Il a été pris dans les formes (légères) prévues par celles-ci (cf. n° 25). Serions-nous donc alors en présence d'une révision totale ? « Totale » sans doute. Mais peut-on vraiment parler d'une « révision » ? Ce qui choque, dans cette histoire dramatique, ce n'est pas que l'acte de 1940 ait été totalement contraire à l'esprit de 1875 ; cette totale contrariété ne suffisait pas à le disqualifier si elle répondait à un vœu profond de la Nation. Ce n'est pas non plus que les organisateurs du 10 juillet aient profité d'une facilité de procédure qui ne leur était pas destinée ; ils se sont servis de l'instrument qui leur tombait sous la main. Ce qui frappe, ce sont plutôt les circonstances qui ont entouré la décision. Une révision est une manifestation de volonté, elle suppose que la volonté a pu se former et se manifester librement ; or il est permis de penser qu'elle a dû être, chez un grand nombre des députés et des sénateurs réunis à Vichy, entachée d'un vice du consentement, erreur, dol ou violence.

27. – c) La troisième date est évidemment l'année 1958. Cette fois-ci, on a le sentiment qu'un régime change par l'effet d'une véritable révision totale. La nouvelle Constitution abroge celle de 1946 ou, plus exactement, n'en laisse subsister que ce qu'elle a intégré dans son propre texte (certains éléments du Préambule). Et la nouvelle Constitution a été adoptée conformément aux règles de l'ancienne.

Seulement, on ne peut pas décrire 1958 en termes aussi simples. Les Français ne faisant jamais les choses de manière tout à fait ordinaire, la révision totale de 1958 est, en réalité, une *double révision*, on est même tenté de dire une double révision *totale*. Il a d'abord fallu réviser les règles de révision, qui ne convenaient pas du tout, cela a été l'objet de la loi constitutionnelle du 3 juin ; mais cette loi va déjà plus loin qu'une révision ordinaire et partielle, elle ne cherche pas à améliorer la procédure constituante, elle change carrément le constituant, elle supplante le Parlement qui était, dans les institutions de 1946, la principale autorité politique du pays ; au fond, cette loi du 3 juin contient déjà, virtuellement, une révision totale ; elle est déjà, dans cette mesure, une révision totale. Après quoi viendra la Constitution du 4 octobre, qui actualisera la révision et qui abrogera, en même temps que l'ancienne Constitution, cette loi du 3 juin qui seule l'avait rendue possible.

On tire souvent un parallèle entre la loi du 3 juin et l'acte du 10 juillet 1940. Il y a, en effet, quelques analogies. Dans les deux cas, on change le constituant[17]. Dans les deux cas, on tire profit de règles qui visaient un autre but[18]. Mais pour le reste : pas d'erreur, pas de dol, un peu de crainte peut-être, mais guère comparable à celle qu'ont pu éprouver les acteurs de 1940. Enfin le Parlement, évincé de l'opération constitutionnelle immédiate, se voit garantir une place essentielle dans les futures institutions.

28. – Essayons de récapituler : la France a connu un nombre non négligeable de révisions partielles (du temps des Bonaparte, des lois de 1875 et surtout maintenant) ; mais la révision totale est presque entièrement absente de son histoire. On peut, à la rigueur, l'inventer en 1792 (n° 24), on la décèle éventuellement à la fin du Second Empire (n° 22), on la construit, de manière compliquée et avec l'aide du hasard, en 1958 (n° 27). Pour le reste, tous les grands changements ont été autant de ruptures (n° 23), de sorte que l'observateur étranger finit par conclure qu'aux yeux des Français tout au moins une révision totale est une chose trop sérieuse pour être confiée à une Constitution.

17. Changement sèchement critiqué par M. Pactet, même dans le cas de 1958 : la « délégation du pouvoir constituant », quand elle n'est pas prévue par la Constitution, est « juridiquement impossible », *op. cit.*, p. 326 (en 1998, l'auteur parlait même d'une « irrégularité flagrante »). En Suisse, nous serions moins sévères : par exemple, on peut très bien imaginer une révision, approuvée par le peuple et les cantons, qui supprimerait pour l'avenir l'exigence de la majorité des cantons (cf. n° 7 *in initio*) ; mais il est clair que l'hypothèse est, politiquement, improbable.

18. C'est, en 1958, l'histoire de la « deuxième » lecture du visa de l'article 90, la première ayant eu lieu trois ans auparavant. M. Pactet s'est demandé s'il n'y avait pas eu là un « détournement de procédure » ; *op. cit.*, p. 326. Avec plus d'optimisme, on peut y voir, si l'on nous passe un mot un peu familier, un signe de la *baraka* du dernier président du Conseil.

V. – La pratique suisse de la révision totale

29. – La Suisse a bien retenu les leçons du constitutionnalisme français et les a même appliquées plus assidûment que le pays d'origine. Non seulement elle a inscrit la distinction du total et du partiel dans ses Constitutions, mais elle l'a mise en œuvre à plusieurs reprises — si du moins l'on prend soin de se rappeler que la Suisse, c'est aussi l'ensemble des cantons qui la composent (n° 7). Sans doute la révision partielle est-elle, de loin, l'instrument le plus utilisé, mais les quelques cas de révisions totales sont assez nombreux pour permettre d'illustrer les diverses significations politiques qui s'attachent à cette procédure (n° 17 à 20). Nous allons les passer en revue dans leur ordre chronologique.

1° Le mouvement des années 1872-1874 : une révision d'approfondissement

30. – La première Constitution suisse, celle du 12 septembre 1848, reposait principalement sur trois idées : la délégation de certaines compétences cantonales aux autorités fédérales nouvellement créées ; la garantie de certains droits fondamentaux ; un minimum de démocratie directe, représenté par le référendum obligatoire du peuple et des cantons en matière constitutionnelle [19].

Dès les années soixante, le besoin s'est fait sentir de poursuivre l'unification du droit et de développer la démocratie. Dans un premier projet, le Parlement a notamment proposé d'attribuer à la Confédération la compétence d'unifier l'ensemble du droit civil et du droit pénal, de créer une banque centrale d'émission et d'instituer l'initiative populaire et le référendum facultatif en matière de législation ordinaire. Le projet, jugé excessif, est tombé dans le scrutin du 12 mai 1872. Un second projet, moins ambitieux, a été préparé l'an suivant. Pour désamorcer l'opposition, l'unification du droit pénal et la création d'une banque centrale ont été abandonnées, l'unification du droit civil limitée au droit des contrats et des sociétés commerciales, la démocratie directe ramenée au seul référendum sur les lois. Le texte ainsi réduit a été accepté et promulgué le 29 mai 1874 [20].

19. Le texte de la Constitution fédérale du 12 septembre 1848 est reproduit chez Alfred Kölz, *Quellenbuch zur neueren schweizerischen Verfassungsgeschichte*, t. I, Berne, 1992, p. 447-481.

20. Le texte de la Constitution fédérale du 29 mai 1874 est reproduit chez A. Kölz, *op. cit.*, t. II, Berne, 1996, p. 151-186.

31. – On aurait sans doute pu, dans les deux cas, procéder par le moyen de quelques révisions partielles. Le Parlement a préféré soumettre toutes les propositions à un vote unique pour n'en pas rompre l'équilibre et parce qu'il lui paraissait légitime, après vingt-cinq ans d'exercice de la première Constitution, d'en corriger d'un seul coup les insuffisances les plus manifestes. On admettra qu'aucune de ces corrections ne renversait les principes de 1848, qu'elles n'avaient ensemble d'autre objet que de les développer en leur donnant des prolongements qui auraient été jugés prématurés au moment de la création de l'État fédéral. Il s'agissait donc bien, nous semble-t-il, de ce que nous avons qualifié plus haut de nouvelle édition (n° 18), revue et augmentée faut-il évidemment préciser.

2° L'initiative populaire de 1934 : une campagne pour un changement de régime

32. – Cette période, si difficile pour les pays industriels, a vu naître, en Suisse comme ailleurs, une floraison de mouvements extrêmes (ligues ou fronts), de droite pour la plupart, qui réclamaient des transformations essentielles [21]. Ils partageaient un fonds d'idées communes, rejet du libéralisme et du socialisme, mépris des partis et du Parlement, appel à un Gouvernement fort, qu'on retrouvait alors dans de nombreux États, quand elles ne s'y étaient pas réalisées.

De ce fonds d'idées communes, les fronts tiraient des conséquences constitutionnelles. En voici quelques-unes, empruntées aux divers programmes qui circulaient en ce temps-là : l'élection du Gouvernement (Conseil fédéral) ou de son président au suffrage universel direct, le remplacement du Conseil national (notre Chambre des députés) par une Chambre des corporations, le Conseil des États (notre Sénat) devenant un collège des chefs des gouvernements des cantons, la suppression du droit d'initiative des parlementaires, le déclassement du Parlement en un organe purement consultatif, une stricte limitation des initiatives populaires, la faculté, pour le Gouvernement fédéral, d'en appeler directement au peuple, l'abolition de la liberté économique et la protection des petites et moyennes entreprises contre les grandes, la liberté religieuse réservée aux chrétiens, la liberté de la presse refusée aux marxistes, etc.

21. Sur les fronts et l'initiative populaire de 1934 pour une révision totale de la Constitution fédérale, cf. Peter Gilg, Erich Gruner, Nationale Erneuerungsbewegungen in der Schweiz 1925-1940, *Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte*, 14e année, 1966, 1er cahier, p. 1-25 ; Peter Stadler, Die Diskussion um eine Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung 1933-1935, *Revue suisse d'histoire*, 19e année, 1969, p. 75-169.

33. – À cette époque, il fallait aux citoyens cinquante mille signatures pour réclamer une révision totale : les fronts en réunirent — à vrai dire plus laborieusement qu'ils ne l'avaient compté — soixante-dix-huit mille au cours de l'été 1934. Quand le Parlement eut constaté la validité de l'initiative, le Gouvernement fixa à l'été suivant la date du référendum préalable qu'exigeait la Constitution (cf. ci-dessus, n° 7). Un « oui » signifiait, on l'a vu, l'acceptation du principe, la poursuite du mouvement, l'élection d'un nouveau Parlement, une agitation dont on ne pouvait prévoir ce qu'il en sortirait. Un « non » arrêtait l'entreprise, d'autant plus durablement que le rejet serait éloquent. La plupart des grands partis, radicaux, socialistes, paysans, recommandaient le « non » ; seuls les catholiques conservateurs, où une majorité semblait séduite par le corporatisme, soutenaient la révision. En dehors des partis, la population manquait singulièrement d'enthousiasme : la violence verbale des révisionnistes l'avait rendue méfiante et elle ne voyait pas l'avantage qu'elle pouvait attendre de cette aventure.

Le principe de la révision totale fut finalement rejeté, le 8 septembre 1935, par 500 000 suffrages contre 200 000, un résultat dont la netteté devait ajourner pour longtemps toute remise en cause générale des institutions.

Bibliothèque

3° Les révisions totales dans les cantons : une vague de modernisations

34. – On peut dire, sans risque de se tromper, que la révision totale est plus accessible aux cantons qu'à la Confédération. La raison en est évidente. Les États nationaux ont été longtemps très libres dans leur organisation intérieure. Cette liberté s'est assurément réduite, depuis la seconde moitié du XXe siècle, par l'effet du droit international ou supranational ; elle reste toutefois assez large pour qu'on ne voie pas toujours où une révision totale peut conduire. Rien de tel chez les membres d'une fédération, qui doivent respecter tout un réseau serré de dispositions qui leur sont supérieures. Pour un canton suisse, une révision constitutionnelle, même totale, ne peut donc être qu'étroitement balisée. Par exemple, il est tenu d'avoir un régime libéral et démocratique et il ne peut pas toucher au régime économique (art. 51 de la Constitution fédérale). Ce qui reste à sa portée, c'est la composition des autorités, les rapports qui les lient, les institutions de démocratie directe (sauf le référendum sur sa Constitution, qui lui est imposé, ci-dessus, n° 8), la garantie de droits fondamentaux supplémentaires, le financement de son action, le programme politique qu'il se propose de réaliser. Ce n'est pas négligeable, mais la révision totale, au niveau des cantons, n'a rien d'aventureux.

35. – Les révisions totales des Constitutions cantonales ont été nombreuses au XIXe siècle ; elles avaient toutes pour objet, à partir des années 1860, un accroissement de la démocratie, l'élection des gouvernements au suffrage universel, le développement de l'initiative populaire et du référendum.

Ces révisions sont devenues plus rares pendant la majeure partie du XXe siècle. Mais elles ont ensuite repris de plus belle, surtout depuis une vingtaine d'années. C'est même un phénomène assez curieux, qui s'explique sans doute par le déroulement simultané, au niveau fédéral, d'une laborieuse procédure de réforme constitutionnelle (ci-après, n° 37). Voyant que la révision fédérale n'avançait pas, quelques cantons, suivis de la plupart des autres, ont saisi l'occasion d'entreprendre la leur et de montrer qu'ils pouvaient faire mieux. Aujourd'hui (printemps 2002), sur les vingt-six cantons que compte la Suisse, quatorze se sont donné une nouvelle Constitution et sept autres travaillent à le faire ; la moitié d'entre eux l'ont fait ou le font par une constituante, l'autre moitié par leur Parlement (cf. ci-dessus, n° 7 *in fine*)[22].

36. – Une nouvelle Constitution cantonale, pour quoi faire ? Pour dire quoi ? On ne peut pas nier qu'il y a, dans cet engouement des cantons pour la réfection de leur Constitution, un mouvement un peu grégaire, de même qu'il y a, dans la prétention de moderniser une Constitution, un sacrifice à la mode. Mais, passées ces remarques qui témoignent d'un léger agacement, on doit convenir que ces nouvelles Constitutions sont assez bien venues. En général mieux formulées, mieux articulées que les précédentes. Et les buts politiques paraissent atteints : un meilleur équilibre entre le Gouvernement et le Parlement, qui sortait d'une longue période d'érosion ; une clarification du principe de la légalité ; une meilleure planification financière ; une meilleure participation des citoyens aux décisions administratives ; une protection accrue des communes ; jusqu'à l'énumération des tâches de l'État (ci-dessus, n° 19), dont la force normative n'est sans doute pas bien grande (et c'est heureux si l'on ne veut pas que les juges finissent par faire eux-mêmes la politique des assemblées), mais qui peut contribuer utilement à l'information des citoyens.

4° La révision totale de la Constitution fédérale de 1999 : un effort d'intelligibilité

37. – Cette révision a une longue histoire. Elle a d'abord été conçue, dans les années soixante, comme une thérapie de groupe destinée à guérir le peuple suisse de ce qu'on qualifiait alors volontiers de « malaise helvétique » (sorte de « mal-vivre » qui était, assez étrangement, attribué aux défauts de nos institutions).

22. Sur ces révisions, voir la *Feuille fédérale* (*FF*), 1997 I 53-64 ; Alain Chablais, Constitutions cantonales : le point sur les révisions totales, *Législation d'aujourd'hui* (*LeGes*), publication de la chancellerie fédérale, 1999/1, p. 67-82 ; Étienne Grisel, La révision totale des Constitutions cantonales, *Mélanges Charles-Albert Morand*, Genève, 2001, p. 341-357.

Après douze ans de tâtonnements et d'études, une commission d'experts produisit, en 1977, un avant-projet qui, sans toucher vraiment au régime politique, le développait sur des points importants, tels que le partage fédératif des compétences et la juridiction constitutionnelle ; en d'autres termes, une révision d'*approfondissement* du genre de celle de 1874. L'avant-projet déplut aux partis de droite et n'intéressa pas ceux de gauche ; il fut abandonné. L'administration fédérale présenta, en 1985, un second avant-projet, qui tenait davantage de la *modernisation*. Il n'eut guère plus de succès[23]. Sur quoi le Parlement, nous sommes en 1987, changea soudain de cap et, décidant de viser désormais une cible plus proche et plus facile, chargea le Gouvernement de « mettre à jour » la Constitution de 1874, devenue depuis longtemps méconnaissable[24].

38. – Il faut dire qu'à cette date la Constitution avait déjà subi plus de cent révisions partielles et que le rythme de ces révisions allait même en s'accélérant[25]. Tous ceux qui ont eu l'occasion de la feuilleter dans ses dernières années de vie savent qu'elle était difficile à lire. Les droits fondamentaux étaient éclatés, les règles sur le référendum dispersées, les attributions de compétences à la Confédération rédigées dans des styles qui, au cours de plus d'un siècle, avaient inévitablement varié. Les méthodes d'interprétation les plus simples, l'argumentation *a contrario* par exemple, étaient d'une application osée. Plusieurs projets de révisions partielles d'une certaine envergure (sur une réforme de la justice, sur une extension des droits populaires, sur les rapports entre le Parlement et le Gouvernement) avaient, dans ce fouillis, peine à trouver leur place. À cela s'ajoute que le sens de la proportion s'était entièrement perdu : les règles les moins contestées n'y figuraient pas, les détails les plus surprenants y remplissaient un espace indu. Bref, il était normal de faire quelque chose.

39. – Le Gouvernement revint devant le Parlement avec un projet de Constitution nouvelle en novembre 1996[26]. Les deux chambres l'examinèrent, d'abord en commissions pendant l'année 1997, puis en séances plénières au cours de la suivante. Le projet, modifié sur quelques dizaines de points, fut adopté en votes finals le 18 décembre 1998 et accepté par le peuple et les

23. Les avant-projets de 1977 et de 1985 sont reproduits dans la *Feuille fédérale*, *FF* 1985 III 176-201 (pour le texte de 1977) et 204-236 (pour celui de 1985).

24. La « mise à jour » (*Nachführung*) est le terme technique ; voir l'arrêté fédéral du 3 juin 1987 relatif au principe de la révision totale de la Constitution fédérale ; *FF* 1987 II 977. M. Pactet, *op. cit.*, p. 74, a très bien dit les choses : « Il est possible qu'une constitution ayant fait l'objet de multiples modifications portant sur des points souvent relativement dispersés, il devienne souhaitable d'y remettre un peu d'ordre et de cohérence. Ce problème s'est posé en Suisse… »

25. La Constitution de 1874 aura subi 148 révisions partielles lorsqu'elle sera remplacée, le 1er janvier 2000. Et près de la moitié de ces révisions partielles (environ soixante-dix) ont eu lieu entre 1970 et 2000 !

26. Message et projet du 20 nov. 1996 ; *FF* 1997 I 1-659.

cantons le 18 avril 1999[27]. Le texte est entré en vigueur le 1er janvier de l'an 2000.

Notre propos visant non le contenu des Constitutions, mais la manière de les changer, il n'y a pas lieu de décrire ici celle de 1999 ni de préciser en quoi elle diffère matériellement de l'ancienne[28]. Qu'il suffise de dire que la Constitution fédérale, améliorée sur quelques questions de fond, est surtout redevenue lisible. Son plan est plus clair, sa langue est plus simple, les lacunes les plus graves ont été comblées, les bricoles éliminées, on peut construire à nouveau[29].

*
**

40. – La France a inventé, il y a deux siècles, la distinction entre la révision totale et la révision partielle des Constitutions, une distinction qui pouvait paraître fondée en raison et, par conséquent, destinée à un large rayonnement. En réalité, elle n'a fait que peu d'émules ; la Suisse et ses cantons ont peut-être été les plus fidèles d'entre eux.

41. – Ce qui est plus remarquable, c'est que la France elle-même n'a guère tiré parti de son invention[30]. Si la révision partielle est entrée assez tôt dans ses habitudes, il n'en est pas allé de même de la révision totale. Cette forme n'a pas pris. L'histoire du pays a été trop dramatique, trop saccadée aussi, pour que la révision totale ait pu, pendant plus d'un siècle, signifier autre chose qu'un total changement de régime. Mais, en même temps, il est vite apparu qu'une révision, entendue comme une opération conduite selon des règles *préexistantes*, était un instrument trop formel, trop lent, surtout trop peu légitime aux yeux des maîtres du jour pour canaliser un tel changement ; jamais les nouveaux pouvoirs ne se pliaient aux procédures anciennes. Ce

27. On trouve le texte dans le *Recueil officiel des lois fédérales*, *RO* 1999 2556-2611, et dans le *Recueil systématique du droit fédéral*, *RS* 101.

28. Voir, sur la nouvelle Constitution fédérale, Blaise Knapp, La révision de la Constitution fédérale, *RFD const.*, 2000, p. 405-420 ; Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, 2e éd., Paris, 1998, n° 108 *bis*, p. 345-346 ; Die neue Bundesverfassung, numéro spécial de la revue *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique juridique actuelle*, Saint-Gall, 1999, p. 646-772 ; René Rhinow, *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*, Bâle/Genève/Munich, 2000 (le professeur Rhinow, ancien président du Conseil des États, a joué un rôle prépondérant dans la délibération parlementaire).

29. C'est ainsi que la réforme de la justice, attendue depuis longtemps, a pu être soumise au référendum le 12 mars 2000 et s'est intégrée aisément dans le nouveau texte (aux art. 188 et s.).

30. Ce n'est d'ailleurs pas le seul domaine où la France a laissé inexploité un de ses « brevets » politiques. On trouve un autre exemple dans le référendum législatif demandé par les citoyens. L'instrument était parfaitement réglé dans la Constitution de 1793, aux articles 54 et 58 à 60, mais les Français ne l'ont jamais repris ; ce sont, ici encore, les Suisses qui l'ont fait à leur place.

n'est que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale que la France a pu penser le changement en termes de continuité et il y a probablement plus qu'un hasard dans le fait que la première révision totale à peu près régulière qu'elle ait connue est celle de 1958 ; encore a-t-il fallu, pour que la figure se réalise, un heureux concours de circonstances.

42. – La Suisse, pays plus petit, moins menacé, plus paisible, a eu tout le temps d'accommoder, en toute quiétude, ses institutions. Elle a fait grand usage de la révision partielle, bien davantage que la France. Mais elle a aussi donné vie à la révision totale en lui ouvrant des emplois nouveaux : l'approfondissement de principes déjà établis ; la modernisation du texte par l'intégration de thèmes inédits ; la réécriture de la Constitution pour lui rendre sa lisibilité après une longue série de révisions partielles. Quant à ce qui pouvait sembler sa fonction naturelle, qui aurait été l'accompagnement juridique d'un véritable changement de régime, elle n'a jamais été exercée : la seule fois qu'elle aurait pu l'être, les Suisses n'en ont pas voulu.

Bibliothèque

À PROPOS DE LA RÉFORME AVORTÉE DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

par Pierre AVRIL
Professeur émérite de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)

Un épisode récent de notre histoire constitutionnelle confirme la sévère appréciation du professeur Pierre Pactet sur « la désacralisation progressive de la Constitution de 1958 » :

> « Le texte constitutionnel est désormais soumis aux mêmes aléas que les lois ordinaires, ce qui veut dire qu'on trouve dans les projets de révision [...] des dispositions de circonstances, d'autres à effet limité dans le temps, d'autres encore en vue de faire face à des difficultés passagères, quelques-unes purement électoralistes [...]. La Constitution apparaît alors moins comme une charte fondamentale et permanente que comme un instrument au service d'une politique de maintien au pouvoir[1]. »

L'épisode en question offre aussi l'occasion de poursuivre notre dialogue sur la place des « conventions de la Constitution », normes non écrites dont l'observation atteste l'effectivité, mais qui ne sont pas juridiquement obligatoires car elles relèvent de la responsabilité politique : elles expriment ce que les Anglais appellent « moralité constitutionnelle », qui est le point aveugle de la pratique comme de la doctrine française.

C'est dans cette double perspective que l'on voudrait revenir sur la révision avortée de l'article 65 de la Constitution dont on se souvient dans

1. Pierre Pactet, « La désacralisation progressive de la Constitution de 1958 », *La République. Mélanges Pierre Avril*, Montchrestien, 2001, p. 389.