

QUE FAUT-IL CONSERVER DE LA CONSTITUTION ?

par Donald Jenkins

Rêver la prolongation infinie des choses défuntes et le gouvernement des hommes par embaumement, restaurer les dogmes en mauvais état, redorer les châsses, recrépir les cloîtres, rebénir les reliquaires, remeubler les superstitions, ravitailler les fanatismes, remmancher les goupillons et les sabres, reconstituer le monachisme et le militarisme, croire au salut de la société par la multiplication des parasites, imposer le passé au présent, cela semble étrange. Il y a cependant des théoriciens pour ces théories-là.

Victor Hugo, Les misérables [éd. La Pléiade, p.530]

L'auteur des Misérables, qui a montré, dans son œuvre, un grand respect pour les grandeurs originelles de l'institution monastique, n'en demeurerait pas moins convaincu, d'une part qu'elle était totalement désuète, et d'autre part que son siècle devait, et même allait inmanquablement, évoluer vers un avenir davantage façonné par la confiance en la science que par la vénération des châsses. La défense d'une institution surannée divisait quant à elle ses adeptes : fallait-il conserver, coûte que coûte, tout l'appareil mystificateur des monastères, ou fallait-il plutôt l'adapter avec souplesse à la modernité ?

Le parallèle avec le débat institutionnel français de la fin de ce siècle a ses limites, puisque la Constitution adoptée par le peuple français il y a quarante ans avait précisément pour but, surtout dans l'esprit de son fondateur, de lui faire épouser son temps. C'est sûrement son incontestable modernité qui a fait qu'une fois l'œuvre parachevée en 1962, l'édifice constitutionnel a survécu inchangé, avec quelques modifications mineures de nature technique, pendant trente ans.

Il faut pourtant éviter que l'attachement à ce qui a rendu ces institutions efficaces et, par là, durables, s'apparente, chez les défenseurs de la Constitution telle qu'elle nous est parvenue, à la vénération d'une châsse. En d'autres termes, un examen de la Constitution requiert d'identifier, d'une part, ce qui est essentiel au bon fonctionnement de l'édifice institutionnel français, et doit donc être conservé à tout prix, et d'autre part ce qui ne fonctionne plus bien ou ce qui manque. Sans cet effort d'inventaire, l'accusation d'imposer le passé au présent finirait par resurgir et par tout emporter, le bon avec le mauvais, l'accessoire avec l'essentiel.

Dans un pays de tradition positiviste comme la France, il n'y a pas de disposition de nature proprement constitutionnelle. Pourtant, le régime actuel, à mi-chemin entre parlementarisme et monarchie, paraît adapté au caractère, aux traditions et aux besoins actuels du pays. Cet équilibre ne paraît pas avoir été irrémédiablement mis à mal par la considérable évolution institutionnelle de ces dernières années, même s'il convient de veiller à ne pas remettre en cause, si nos institutions doivent évoluer davantage, le pouvoir constituant souverain du peuple français.

I. La Constitution peut en France renfermer toute disposition voulue par le pouvoir souverain d'appréciation du constituant

Lorsqu'on tente de définir ce qu'est une Constitution, en France, on s'aperçoit vite que c'est un exercice malaisé. On peut facilement s'accorder pour dire que la Constitution est la norme suprême. Comme la norme est, pour l'homme, le moyen de se fixer un idéal à atteindre, on ne peut pas a priori se montrer beaucoup plus précis pour déterminer ce qui doit figurer dans celle qui prévaut sur toutes les autres.

Le droit français est en effet, par tradition, d'inspiration positiviste, ce qui signifie que toute règle de droit est rapportée à une volonté, qu'il s'agisse de celle du législateur ou de celle du constituant. Il n'y a en revanche pas, dans cette tradition juridique française, de principes transcendants ou supraconstitutionnels, comme cela est le cas dans les systèmes d'inspiration jusnaturaliste. Rien ne permet ainsi de mettre en cause « le pouvoir souverain d'appréciation du constituant », ainsi que l'a noté le Conseil constitutionnel, appelé à se prononcer sur la conformité à la Constitution du traité de Maastricht, en écartant les moyens qui mettaient en cause ce principe, exprimé, avec davantage de force encore, par la Constitution montagnarde du 24 juin 1793 : « Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution : une génération ne peut assujettir à ses lois les générations futures. »

Une Constitution peut ainsi renfermer en théorie, — et contient en effet dans la pratique, — des dispositions très diverses, y compris certaines qui auraient très bien pu figurer dans des lois ordinaires, voire dans les règlements des assemblées. Une Constitution peut aussi parfaitement comporter une règle individuelle et provisoire, comme celle qui confia, par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, intuitu personæ au gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 le soin de réviser la Constitution de 1946. A cet égard, les dispositions introduites dans la Constitution pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie vers un nouveau statut peuvent être critiquées en raison de leur contenu, débat dans lequel nous ne nous engagerons pas, mais non en raison de leur caractère spécifique et circonstanciel.

Ainsi, le critère formel est le seul qui compte : en France, la norme constitutionnelle se définit au seul regard du contenu de la Constitution. Le critère matériel ne peut quant à lui être retenu pour distinguer ce qui doit figurer dans une Constitution. Pour autant, certaines Constitutions ont mieux fonctionné que d'autres, et ce bilan doit permettre de mesurer leur efficacité, en dégageant ce qui, dans leur contenu, a pu être à l'origine de leur efficacité.

II. La force essentielle de la Constitution de la Cinquième République est d'opérer et de réussir une synthèse entre les deux formes de régime qui ont le plus profondément marqué la mémoire collective des Français

De toutes les Constitutions françaises, la plus durable a été celle de l'Ancien Régime. Jamais codifiée, elle se composait des lois fondamentales du Royaume, par lesquelles tous, même le souverain, étaient tenus. Aucune révision n'était donc possible, mais l'organisation politique et administrative n'était pas véritablement comprise dans leur champ, et a donc considérablement évolué. Après la Révolution, ce système souple de Constitution coutumière, proche de celui qu'a conservé l'Angleterre jusqu'à nos jours, a disparu irrévocablement. Alexandre de Lameth, le 14 septembre 1789, s'exprimait ainsi devant l'Assemblée nationale : « N'avons-nous pas sur l'Angleterre le précieux avantage de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de notre Constitution, tandis que la sienne a été faite à différentes époques ? ». Tout au long de notre histoire, après cette date, se manifeste donc cet état d'esprit. Il est fait de confiance dans le droit écrit et d'idéalisme. La rupture entre la monarchie et le parlementarisme, entre jusnaturalisme et positivisme, s'est accomplie cette année-là. La volonté

générale se substituant à celle du prince, il fallait désormais, et sans retour en arrière possible, qu'elle fût codifiée, et ce « tout en même temps » à chaque fois.

La difficulté de conduire cet exercice a causé une certaine instabilité, mais il convient de se rappeler que, même si chacune de nos treize à quinze Constitutions a changé, parfois profondément, l'organisation des pouvoirs politiques, elles ont passé sous silence, ou du moins peu modifié, la structure des administrations centrales, la représentation de l'État dans l'ensemble du territoire, le régime des collectivités locales, l'organisation de la justice et de l'armée, qui se rapportent tous à des institutions qui sont restées relativement inchangées depuis le début du siècle dernier, à l'inverse, en quelque sorte, de ce qui s'était passé sous l'Ancien Régime.. Ceci a sensiblement atténué les effets réels des modifications constitutionnelles, et conduit à une certaine stabilité, dans la pratique. Cette stabilité a sans doute, n'en déplaise aux partisans du réformisme à tout prix, constitué à beaucoup d'égards un énorme avantage pour la France. Pour autant, même si elle avait donc un côté superficiel et factice, derrière lequel se dissimulait un robuste conservatisme caractérisant lui aussi, à sa manière, les Français, l'instabilité institutionnelle a pu paraître installée durablement entre la Révolution et l'adoption par le peuple de l'actuelle Constitution.

Lorsque fut élaborée la Constitution de la Cinquième République, les deux Constitutions dont le fonctionnement s'était avéré le meilleur, — du moins par rapport au critère, certes partiel, de la durée, — avaient été celle de l'Ancien Régime et celle de la Troisième République. Ces deux Constitutions étaient, chacune dans son genre, l'expression la plus pure que nous eussions connue, en France, de deux formes d'organisation des pouvoirs publics, la monarchie et le régime parlementaire. Chacune des deux échoua en dernier ressort à cause de l'incapacité de l'institution possédant l'essentiel du pouvoir, — le monarque pour l'Ancien Régime, puis le Parlement pour la Troisième République, — à résoudre une crise exceptionnellement grave. Pourtant, chacun de ces deux régimes a puissamment contribué à construire la grandeur de la France : l'Ancien Régime a forgé la nation française et en a fait la première d'Europe ; la Troisième République a donné au monde l'exemple d'un État humaniste, confiant dans les effets bénéfiques de la science, respectueux des droits de l'homme et soucieux de faire progresser le niveau d'instruction. La grandeur, — sans laquelle, le fondateur du régime actuel nous le rappelle en tête de ses Mémoires de guerre, la France ne saurait être elle-même, — de notre pays est matérialisée par ces deux composantes, le rayonnement universel de notre nation et son attachement au progrès et à la dignité de l'homme. Lorsqu'il a conçu pour elle des institutions nouvelles, le général de Gaulle avait justement pour souci qu'elles fussent adaptées à ce contexte, issu de toute notre Histoire.

La plus grande originalité de l'actuelle Constitution est donc qu'elle est la première en France à avoir tenté une synthèse entre ces deux formes de régime : la monarchie, au sens étymologique de ce mot, et le régime parlementaire. L'histoire les a ancrées dans la mémoire des Français, et le caractère collectif de ces derniers est sans doute devenu tel qu'ils ne peuvent se passer durablement, pour être bien gouvernés, ni tout à fait de l'une, ni tout à fait de l'autre. Faute de trouver une formule qui combinât les caractéristiques des deux systèmes, la France pourrait donc paraître vouée à l'instabilité et à la division. C'est sans doute la principale raison pour laquelle elle les a connues en effet, pendant plus d'un siècle et demi de ballottements entre deux systèmes que l'on croyait voués à se combattre, et dont les partisans respectifs se sont effectivement durement combattus.

Ainsi, s'il faut conserver quelque chose dans la Constitution, c'est bien le système novateur et unique au monde qu'elle a institué, combinant monarchie électorale et parlementarisme rationalisé. Cet équilibre précaire, synthèse et reflet de notre génie national, qui a fait, pour la première fois dans l'époque contemporaine, la quasi-unanimité des courants politiques, mettant fin à une bonne part de ce qui nous divisait, serait mis à mal par une trop grande modification des pouvoirs relatifs des différents pouvoirs publics. Deux dangers, de ce point de vue, doivent être écartés.

Premièrement, il serait inopportun d'aller vers un régime franchement présidentiel, ce qui serait le cas si le mandat du président de la République était d'une durée équivalente à celui des députés. Ce qui doit être conservé n'est, bien entendu, pas un mandat d'une durée particulière, car on peut tout à fait considérer, — ce n'est pas notre propos de trancher cette question, — qu'un mandat de sept ans

est trop long¹. En revanche, la durée du mandat présidentiel doit dépasser celle de l'Assemblée, afin de traduire le fait que le président de la République représente, en vertu de son élection au suffrage universel, la nation tout entière, qu'il personnifie, à ce titre, l'État, symbolisant son unité et sa majesté, et qu'il joue un rôle d'arbitre et de garant de l'indépendance nationale : tout ceci ne peut guère être le cas, individuellement, de chacun des députés.

Deuxièmement, l'unité et de la cohérence de l'action du Gouvernement ne doivent pas être mises à mal. C'est pour cela que toute remise en cause trop importante des instruments du parlementarisme rationalisé laisserait fatalement resurgir des divisions qui sont une constante de notre histoire au point d'être devenues, aux yeux du général de Gaulle, une sorte de principe remettant perpétuellement en cause l'unité nationale. On ne peut donc guère laisser prise aux prétentions de ceux qui voudraient, pour des raisons mal expliquées, « réaffirmer les droits du Parlement », alors même que les intérêts particuliers n'ont pas baissé la tête en France, au contraire.

III. L'utilité de cette caractéristique du régime n'est pas remise en cause par l'évolution de la pratique politique depuis la mort du général de Gaulle

Parfois qualifiée, à tort, de régime semi-présidentiel, notre actuelle Constitution organise donc plutôt un régime hybride, réconciliant une forme de monarchie, — à cet important détail près qu'il s'agit d'une monarchie élective, — avec le parlementarisme. Cette synthèse était-elle judicieuse ? Ceux qui y voyaient un texte de circonstance qui ne survivrait pas à son fondateur ont déjà été démentis par les faits. Pendant plus de vingt ans après la mort de celui qui personnifiait la France depuis 1940, la Constitution qu'il nous a léguée a permis à ses successeurs de gouverner dans des circonstances politiques en constante évolution.

Toutefois, deux phénomènes nouveaux sont venus bouleverser l'équilibre constitutionnel né au début de la Cinquième République : la banalisation de la cohabitation, et les conséquences de la construction européenne.

A. La banalisation de la cohabitation n'a pas remis en cause la politique et le travail du Gouvernement

La cohabitation est devenue, depuis la dissolution de 1997, la règle, — en principe, pour une législature complète de cinq ans, — plutôt que l'exception, — pour une période transitoire de deux ans, — dans les rapports de force entre les pouvoirs publics. Ceci a incontestablement conduit à une modification très importante de l'équilibre institutionnel. Toutefois, cette évolution est la conséquence, non d'institutions inadaptées, mais plutôt du comportement circonstanciel de ses acteurs. Elle tient plus particulièrement aussi à ce que les élections législatives de 1997 furent les premières depuis 1958 à être perdues par le chef de l'État après qu'il les eut provoquées par la dissolution, et sans qu'il ait estimé que ce désaveu remettait en cause la légitimité de son mandat.

Ainsi, si cette évolution est incontestablement nouvelle, il ne faut pas pour autant en déduire que son apparition a montré les limites des ressources de la Constitution de 1958. Sans préjuger de l'opportunité des décisions qui ont conduit à l'actuelle cohabitation, — ce qui serait hors de notre propos, — on peut rappeler que, dans l'esprit du général de Gaulle, s'exprimant à ce sujet à Bayeux en 1946, le président de la République a d'abord pour mission de choisir et d'appuyer le Premier ministre, « qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement ». Ce qui est essentiel, c'est, par voie de conséquence, que « l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement doivent être des choses sacrées. » L'existence même de l'institution présidentielle, nonobstant la manière dont elle est exercée, mais aussi les instruments du parlementarisme rationalisé, peuvent et doivent encore permettre d'empêcher que les divisions, normales et inévitables, des Français soient transposées au sein du Gouvernement et qu'elles remettent en cause l'unité nationale, même quand la cohabitation est devenue quasiment la règle, et même quand on serait amené à le regretter. Encore faut-il en garder

¹ Le sexennat serait compatible avec ce principe, mais aussi le quinquennat si le mandat des députés était concomitamment ramené à quatre ans.

conscience, et surtout le vouloir, car en l'absence d'une telle volonté, aucune disposition constitutionnelle, si ingénieuse soit-elle, n'offrira de garantie contre le déclin.

On peut donc se féliciter que l'installation dans la durée de la cohabitation n'ait, pour l'instant, donné lieu à aucune modification des règles constitutionnelles.

B. La construction européenne n'a pas aliéné la souveraineté de la France, mais procédé à des délégations de compétence, en tant que de besoin

La France est un État respectueux du droit, attachement qui se traduit, depuis 1946, par une disposition constitutionnelle selon laquelle les traités régulièrement ratifiés prévalent sur la loi interne. L'ensemble du texte de 1958, qui a bien entendu maintenu ce principe, a été néanmoins également et avant tout marqué par la volonté du constituant d'affirmer le rôle du peuple, en tant que détenteur de la souveraineté nationale. Ce rôle a été bien décrit par Lamartine, qui s'exprimait ainsi le 26 septembre 1848 : « Qu'est ce qu'une Constitution, si ce n'est la forme extérieure d'un peuple ? » C'est précisément pour donner corps à cette affirmation que Michel Debré tenait à ce qu'il fût précisé en 1958, — ce qui n'avait pas été le cas en 1946, — que les traités ne pouvaient être ratifiés s'il avait été constaté qu'ils étaient contraires à la Constitution. Le statut de norme suprême de la Constitution était ainsi mis à l'abri, la volonté du peuple français ne pouvant jamais être contrecarrée par une volonté extérieure.

Les transferts de compétence limitativement énoncés, inscrits dans la Constitution les 25 juin 1992 et 18 janvier 1999 pour faire suite au traité de Maastricht, puis au traité d'Amsterdam, ne sont pas, et ne peuvent pas être, des transferts de souveraineté : en effet, la souveraineté est une attribution qui, par essence, ne se partage pas et qui, par conséquent, ne peut pas être aliénée, sauf entièrement et irrévocablement. Les transferts de souveraineté sont ainsi inconstitutionnels, mais des engagements internationaux peuvent s'avérer incompatibles avec les conditions essentielles de l'exercice de cette souveraineté². Contrairement à ce qui est parfois affirmé, les révisions constitutionnelles jugées nécessaires à la ratification des traités de Maastricht et d'Amsterdam n'ont donc pas aliéné la moindre parcelle de la souveraineté du peuple français. Les engagements internationaux pris, sous réserve de réciprocité, par la France, en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale telle que l'Union européenne sont réversibles, et les compétences qui lui seraient limitativement déléguées à cet effet peuvent lui être retirées.

La difficulté vient du traité d'Amsterdam. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé à ce traité stipule que « l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité [...] ne porte pas atteinte aux principes mis au point par la Cour de justice [des Communautés européennes] en ce qui concerne la relation entre le droit national et le droit communautaire. » Le protocole précité stipule par ailleurs que « le principe de subsidiarité ne remet pas en question les compétences conférées à la Communauté européenne par le traité, telles qu'interprétées par la Cour de justice. »

Une jurisprudence ancienne et constante de la Cour de justice des Communautés européennes prétend affirmer que le droit communautaire, contrairement au reste du droit international³, prévaut sur le droit national, y compris constitutionnel. Cette interprétation ne peut être partagée par la France, puisqu'elle impliquerait l'existence d'un frein au libre exercice de la souveraineté nationale, frein

² Ce terme de conditions essentielles de l'exercice de la souveraineté a été défini pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 avril 1992. Il a fait suite à celui des limitations de souveraineté, introduit par la décision du 30 décembre 1976. Cette dernière définition n'est pas remise en cause, puisqu'elle figure textuellement dans le préambule de la Constitution de 1946 qui fait partie du bloc de constitutionnalité. En revanche, la distinction entre limitations et transferts de souveraineté était fragile et paraît mieux cernée, selon le Conseil constitutionnel, par le terme des conditions essentielles de l'exercice de cette souveraineté.

³ Selon cette construction, le droit communautaire ne serait pas assimilable au reste du droit international, mais constituerait une catégorie particulière.

auquel le peuple n'a jamais consenti⁴. En ne soulevant pas l'inconstitutionnalité de ces stipulations, le Conseil constitutionnel a laissé entrer dans notre droit interne une incohérence potentielle entre la norme constitutionnelle, qui reste par essence la norme suprême en France, et le traité d'Amsterdam, désormais ratifié : ce dernier est en effet toujours présumé, n'étant qu'un traité parmi d'autres, ne pas prévaloir sur la Constitution ; et pourtant nous avons vu qu'il stipulait textuellement le contraire, alors qu'il est en même temps désormais réputé conforme à elle.

Les conséquences d'une aussi manifeste incohérence devraient, on peut l'espérer, rester théoriques. Il est tout de même surprenant que le président de la République, gardien de la Constitution⁵, qui a négocié le traité d'Amsterdam, que le Conseil constitutionnel, dont la tâche était précisément de soulever d'éventuelles incohérences, et que les membres du Parlement, qui ont autorisé la ratification du traité, aient tous laissé telles quelles, sans les censurer ni même les relever, des stipulations qui ne paraissent nullement nécessaires à la construction européenne, et qui donnent en revanche prise à une interprétation selon laquelle le peuple français n'aurait plus le dernier mot, par le biais de son pouvoir constituant, sur les principes et les règles qu'il entend faire prévaloir sur toutes les autres. De telles stipulations, bien entendu, restent nulles et sans effet dans l'ordre juridique interne français, puisque contraires à la Constitution, mais dès lors que le traité a été ratifié, il fera écran à la Constitution aussi sûrement, et bien plus pernicieusement, que la loi n'a fait écran aux traités jusqu'à 1989⁶. Les pouvoirs publics, — y compris l'autorité judiciaire, — seront tenus de l'appliquer, sans qu'aucun mécanisme n'existe pour le censurer.

Il serait logique, pour parer aux conséquences potentielles d'une telle interprétation et, plus généralement, pour éviter de donner l'impression que le droit communautaire dérivé ne fait l'objet d'aucun frein dans son application en France, d'instituer un contrôle, par le juge français, de la constitutionnalité des actes émanant des Communautés européennes⁷ et comportant des dispositions de nature législative.

Un tel contrôle pourrait être déclenché par une saisine de ce juge par toute personne ayant intérêt à agir⁸.

* *
*

On pourra justement regretter la tendance actuelle à trop modifier le texte de la Constitution pour des raisons de circonstance, les sept révisions adoptées depuis 1992 tranchant singulièrement avec la stabilité des trente années précédentes. Certains en tireront la conclusion que les conditions de la révision doivent être durcies, mais nous n'entrerons pas dans ce débat. De même, on pourra dresser un inventaire plus détaillé des caractéristiques qui doivent absolument être conservées. On pourra

⁴ Il n'est guère douteux qu'en l'absence d'un principe, à valeur supraconstitutionnelle, selon lequel la souveraineté du peuple est inaliénable, une telle renonciation, faite librement et explicitement par le peuple, serait valable. Même les dispositions constitutionnelles visant explicitement à empêcher pour l'avenir toute remise en cause de certains principes à valeur constitutionnelle, telle que la forme républicaine du gouvernement, à laquelle l'article 89 de la Constitution dispose qu'il ne peut être porté atteinte, sont fragiles, puisque elles-mêmes, vraisemblablement, susceptibles de révision. Une renonciation de souveraineté explicite de cette sorte n'a toutefois pas eu lieu, et en tout état de cause, la question de sa validité est entièrement détachable de celle de son opportunité.

⁵ Article 6, premier alinéa, de la Constitution.

⁶ CE, 20 octobre 1989, Nicolò ; la Cour de cassation fait prévaloir le traité sur la loi depuis l'arrêt Société des cafés Jacques Vabre du 24 mai 1975.

⁷ Le Conseil constitutionnel ne se reconnaît pas compétent pour exercer ce contrôle (Décision du 30 décembre 1977), considérant que le droit dérivé n'est que « la conséquence d'engagements internationaux souscrits par la France ».

⁸ Reprenant la procédure proposée par le Comité consultatif pour la révision de la Constitution en 1993 pour le contrôle de la constitutionnalité des lois, dite « exception d'inconstitutionnalité », le Conseil constitutionnel pourrait être saisi, sur la demande d'un justiciable, par le Conseil d'État ou la Cour de cassation, d'une question préjudicielle portant sur la constitutionnalité d'un acte communautaire et soulevée devant une juridiction. Une stipulation déclarée inconstitutionnelle ne pourrait être appliquée aux procédures en cours en France.

toujours se référer, à cette fin, à la liste des caractéristiques constituant les limites définies par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 au pouvoir constituant du Gouvernement du général de Gaulle⁹. Ces interrogations et ces rappels sont bien sûr légitimes, mais ils s'apparentent trop à la vénération des chasses, et trop peu au but que nous nous sommes fixé ici, à savoir de dégager les caractéristiques essentielles de la Constitution de 1958, pour qu'il faille élargir notre propos sur ce terrain.

*

Nous avons bien vu qu'en France, la Constitution peut tout contenir, dès lors qu'elle exprime la volonté du peuple souverain. Ceci est le premier, et même le seul principe essentiel qui, s'il était remis en cause, voudrait dire, soit que la France serait revenue à la Constitution de l'Ancien Régime, soit qu'elle n'existerait plus. Pour autant, les principes dont le maintien, sans être logiquement indispensable au fonctionnement d'une Constitution en France, paraissent revêtir la plus haute importance, comprennent au premier chef l'équilibre institutionnel originel entre le président de la République, investi d'une légitimité propre et plus forte que celle des députés, et un Parlement investi de la mission de légiférer et de contrôler les actions d'un Gouvernement certes collectivement responsable devant lui, mais ne procédant néanmoins que du chef de l'État. Cet équilibre ne paraît pas institutionnellement mis à mal par l'expérience de la cohabitation, même si les hommes exerçant des responsabilités au sommet devront montrer la même vigilance que le fondateur de la Cinquième République à veiller avant tout à l'intérêt supérieur de l'État, à l'exclusion des intérêts particuliers, vigilance sans laquelle à toute époque les dispositifs normatifs sont, en dernier ressort, malheureusement sans effet en cas de carence trop affirmée. L'expérience regrettable de la ratification du traité d'Amsterdam semble démontrer enfin la nécessité de réaffirmer, en modifiant la Constitution en ce sens, le principe selon lequel la norme suprême en France, y compris par rapport au droit communautaire, est nécessairement la Constitution voulue par le peuple français.

*

* *

⁹ Cette liste est la suivante :

- le suffrage universel, seule source du pouvoir ;
- la séparation effective des pouvoirs exécutif et législatif ;
- la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement ;
- l'indépendance de l'autorité judiciaire ;
- l'organisation des rapports avec les peuples associés [cette dernière étant devenue caduque].