

VALÉRY GISCARD D'ESTAING,  
LE GRAND MODERNISATEUR

# Les révisions constitutionnelles d'un réformateur

PAR RAPHAËL PIASTRA

*maître de conférences-HDR à l'université Clermont-Auvergne*

## **Des checks and balances à la française !**

**D**E TOUS les présidents de la V<sup>e</sup> République qui ont procédé à des révisions, Valéry Giscard d'Estaing (VGE) se révèle être le moins prolifique mais peut-être un des plus efficaces<sup>1</sup>. Comme il nous l'a confié lors d'un entretien<sup>2</sup>, le président Giscard d'Estaing n'a pas révisé outre-mesure car il avait « nulle envie de réviser pour réviser ou faire des coups<sup>3</sup> ». On sait finalement peu de chose sur sa pensée constitutionnelle qu'il a rarement exprimée.

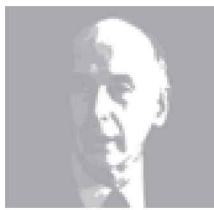
Le domaine constitutionnel, VGE y est intervenu par deux révisions. L'une, majeure, est relative au Conseil constitutionnel (CC). L'autre, plus secondaire, a trait au déroulement de la campagne présidentielle.

**LA SAISINE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL.** De 1959 à 1974, et malgré la très importante décision de 1971 portant sur l'extension du contrôle des juges au préambule de la Constitution, le Conseil constitutionnel ronronne. Il n'a été saisi que neuf fois<sup>4</sup> !

On s'est interrogé pour savoir qui était vraiment à l'initiative de cette réforme. Il semble qu'elle soit née d'une

conjonction de deux événements prédominants en 1974 : la nomination par Georges Pompidou d'un nouveau président du Conseil, l'influent Roger Frey, en février, puis l'élection d'un nouveau président de la République, en mai<sup>5</sup>. Loïc Philip a démontré qu'à la vérité c'est sous l'influence de Roger Frey que cette réforme a été mise en place. En effet, dès sa nomination à la tête des « sages », la jurisprudence de ces derniers va évoluer vers un véritable contrôle de constitutionnalité de la loi. En quelque sorte, VGE a « suivi » en consacrant cette saisine parlementaire<sup>6</sup>. Mais on doit concéder que ce dernier avait l'esprit certainement plus parlementaire et donc plus soucieux de l'opposition (principale actrice de cette saisine) que ses prédécesseurs.

Annoncée par VGE dans son message au Parlement du 30 mai 1974, la réforme est présentée au Conseil des ministres du 21 août 1974. Elle est adoptée selon la procédure de révision fixée par l'article 89 de la Constitution le 29 octobre 1974. Désormais, selon l'article 61 C : « Les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le président de la République, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs. »



VALÉRY GISCARD D'ESTAING,  
LE GRAND MODERNISATEUR

Cette nouvelle disposition renforce le rôle du Conseil constitutionnel qui devient le juge de la conformité de la loi aux règles et principes à valeur constitutionnelle. Elle offre surtout un instrument essentiel de contrôle et de sanction à l'opposition parlementaire. Une loi déférée au Conseil constitutionnel ne peut plus être promulguée, donc appliquée, tant que ce dernier n'a pas statué. Les décisions du Conseil, qui peut rejeter tout ou partie de la loi déférée, n'étant susceptibles d'aucun recours, cette réforme représente une avancée dans la reconnaissance des droits de l'opposition. Elle induit aussi pour les gouvernements et les membres de la majorité parlementaire une attention particulière dans la préparation des projets et propositions de loi.

En accordant le droit de saisine du Conseil constitutionnel à une minorité parlementaire, la révision du 29 octobre 1974 a, tout à la fois, consacré le premier des droits de l'opposition et donné naissance, en France, à la véritable justice constitutionnelle. Recours objectif en contestation de la loi, la saisine parlementaire n'en est pas moins et d'abord un acte politique. Cependant, même tributaire de considérations politiques, la saisine parlementaire emporte des conséquences juridiques et contentieuses<sup>7</sup>. Elle participe incontestablement de l'État de droit. Et cette réforme est à mettre au crédit de VGE. C'est, à n'en point douter, la première grande réforme juridique de son septennat. À partir de 1974, les oppositions qui se succèdent au Parlement ont saisi le Conseil avec davantage d'ardeur et le Conseil y a réagi en développant une jurisprudence toujours plus sophistiquée et protectrice de nos droits et libertés<sup>8</sup>.

Comme le soulignait Robert Badinter<sup>9</sup> : « Quand les parlementaires de la majorité dénoncent le gouvernement des juges à propos d'une décision censurant une loi votée par elle, ils négligent le fait essentiel que ce sont d'autres parlementaires qui ont saisi le Conseil constitutionnel aux fins de voir prononcer cette inconstitutionnalité. » De toute évidence, et même si la jurisprudence du CC n'évolue pas toujours dans le bon sens depuis quelques années, il vaut mieux un « gouvernement des juges » qu'un gouvernement sans juges<sup>10</sup>.

“Offrir un instrument essentiel de **contrôle et de sanction à l'opposition parlementaire.**”

**UNE SECONDE RÉFORME CONSTITUTIONNELLE MINEURE.** Il s'agit de la révision constitutionnelle du 18 juin 1976 modifiant l'article 7 de la Constitution (règles de la campagne électorale des élections présidentielles – en cas de décès ou d'empêchement d'un candidat).

Une déclaration du Conseil constitutionnel du 24 mai 1974, à la suite des résultats de l'élection présidentielle, avait suggéré la réforme. Présentée en Conseil des ministres le 28 janvier 1976 et adoptée en congrès en application de l'article 89 de la Constitution, la loi n°76-527 du 18 juin 1976 enrichit l'article 7 de la Constitution en prévoyant le cas du décès d'un candidat à l'élection présidentielle juste avant le scrutin ou entre les deux tours. Dans ces cas, il appartient au CC de décider d'un éventuel report de l'élection, voire de refaire les opérations électorales.

Cette réforme appartient à la catégorie des révisions purement techniques. Elle a été mise en place avant tout à titre préventif. La singularité repose sur le fait qu'elle a été suggérée par le CC lui-même. Ce qui est assez rare pour être souligné. À noter que depuis son adoption, aucune hypothèse ne s'est présentée qui aurait justifié son application. Heureu-





VALÉRY GISCARD D'ESTAING,  
LE GRAND MODERNISATEUR

sement pour les candidats à la plus haute fonction ! Même si l'on sait que les campagnes sont harassantes et énergivores. Les témoignages sont nombreux en ce sens. « Une campagne électorale, ça ressemble beaucoup à un tracé du Tour de France : il y a des semaines de montagne, des semaines de faux-plat avec le vent de côté et, parfois, il faut changer soi-même la roue », estimait Emmanuel Macron, en 2017. Assurément, une campagne présidentielle se prépare. Peu de sommeil, beaucoup de déplacements, de pression et de fatigue. Les candidats ont tous leurs trucs et astuces pour tenir le rythme. Un des plus célèbres candidats, l'un des meilleurs en campagne dit-on, fut Jacques Chirac. « “En campagne, tu bouffes quand tu peux bouffer, tu bois quand tu peux boire, tu dors quand tu peux dormir, tu pisses quand tu peux pisser”. Il paraît qu'il aurait aussi ajouté une référence à une activité sexuelle que je ne dirai pas<sup>11</sup>. » Certains candidats auraient même recours à d'autres substances<sup>12</sup> ! VGE a eu, quant à lui, des campagnes beaucoup plus calmes, mais non moins actives, dont celle des municipales de 1995 à Clermont-Ferrand. L'élection fut perdue de très peu face au sortant socialiste Roger Quilliot : 861 suffrages (23 429 voix, 49,10 %). Comme le titra plus tard *La Montagne*<sup>13</sup>, pourtant anti-giscardien, « Seul Giscard a failli être élu maire, en 1995 ».

Ces réformes constitutionnelles, ainsi que d'autres qui ont ponctué son mandat, démontrent que VGE a été un réformateur. « Pour définir mon attitude, je dirai que je suis un traditionaliste réformateur<sup>14</sup>. » •

1. À ce jour, vingt-quatre révisions ont été réalisées : trois sous le général de Gaulle, deux sous Valéry Giscard d'Estaing, quatre sous François Mitterrand, quatorze sous Jacques Chirac et deux sous Nicolas Sarkozy.

2. L'auteur a rencontré à plusieurs reprises le président entre 1990 et 2000.
3. Entretien à son domicile rue de Bénouville, juin 2008.
4. Dominique Rousseau et Éric Spitz, « Le crépuscule du Conseil constitutionnel », *Le Monde*, 6 décembre 2001. Rappelons qu'avant la réforme voulue par VGE, seuls le président de la République, le Premier ministre et les présidents du Parlement pouvaient saisir le CC.
5. Loïc Philip, « Bilan et effets de la saisine du Conseil constitutionnel », *Revue française de science politique*, 34<sup>e</sup> année, n° 4-5, 1984, p. 988-1001. À noter que beaucoup d'observateurs de l'époque ne croyaient pas à l'opportunité de cette réforme.
6. Roger Frey a été ce que l'on appelle un « baron gaulliste ». Résistant de la première heure, il a été ministre de l'Intérieur du général de Gaulle, de 1961 à 1967, puis ministre sous Georges Pompidou. Il a été également député de Paris.
7. Julie Benetti, « La saisine parlementaire », *Nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 38, janvier 2013.
8. L'activité du CC a été décuplée. Ainsi, il y a eu 54 décisions constitutionnelles entre 1958 et 1975, alors qu'il y en aura plus de 200 au cours des quinze années suivantes (1975 et 1990).
9. *Le Monde*, 23 novembre 1993.
10. Ainsi, Jean-Éric Schoettl, ancien secrétaire général du CC, a très bien démontré qu'en l'état actuel des textes français, notamment constitutionnels, les juges suprêmes que sont le CC, le Conseil d'État et la Cour de cassation, ne peuvent protéger comme il faut notre État de droit contre le djihadisme ; « Lutter contre l'islamisme impose une révision de la Constitution et une renégociation de nos engagements internationaux », *Le Figaro*, 22 octobre 2020. Également « Le droit européen majeure la puissance du juge contre la souveraineté populaire », entretien accordé au site Critique de la raison européenne, 20 novembre 2020. Quant à l'attitude des juges (CC, par exemple, au sein duquel il a officié près d'une dizaine d'années), Jean-Éric Schoettl dénonce la mise en place d'un fondamentalisme « droit-de-l'homme » prétendument au nom de l'État de droit et au détriment de l'intérêt général.
11. Laure Breton, « Les candidats engagés corps et came », *Libération*, 29 mars 2017.
12. *Ibid.*
13. 14 juin 2013.
14. Valéry Giscard d'Estaing, *Deux français sur trois*, Flammarion, 1984.