

<https://www.pouruneconstituante.fr/spip.php?article2493>



La transformation silencieuse du pacte républicain

- La démocratie : un enjeu - La démocratie face aux défis - Débats - Les institutions - La Constitution -



Date de mise en ligne : vendredi 14 août 2026

Copyright © ASSOCIATION POUR UNE CONSTITUANTE - Tous droits
réservés

OU quand les pouvoirs constitués redessinent le pouvoir constituant !

La démocratie ne disparaît pas toujours par un coup de force. Elle peut aussi s'effacer lentement, presque imperceptiblement, lorsque ceux qui sont chargés d'appliquer les règles finissent progressivement par en modifier eux-mêmes le sens.

C'est l'impression qui se dégage lorsque l'on observe l'évolution de nos institutions depuis plusieurs décennies. Certes, notre République fonctionne. Les élections ont lieu. Les lois sont votées. Les juges rendent leurs décisions. Les administrations assurent la continuité de l'État.

Pourtant, une question mérite d'être posée :

« Qui décide désormais des règles du jeu démocratique ? ».

Depuis 1789, notre tradition constitutionnelle repose sur une distinction fondamentale.

D'un côté existe le pouvoir constituant. C'est lui qui fixe les règles fondamentales de la communauté politique. Ce pouvoir appartient au peuple. De l'autre existent les pouvoirs constitués : la présidence de la République, le Parlement, le gouvernement, les juridictions, l'Administration. Leur mission est simple : exercer les compétences que la Constitution leur confie. Par essence, ils disposent d'un pouvoir ... mais certainement pas celui de définir eux-mêmes l'étendue de ce pouvoir.

Cette distinction est l'un des fondements de la démocratie moderne. Elle garantit que personne ne puisse être simultanément « joueur et arbitre ».

Pourtant, depuis plusieurs décennies, ce principe s'efface progressivement au profit d'une autre dynamique.

Aucune révolution, aucun coup d'État, aucune suspension de la Constitution. Simplement une succession de glissements. Pris isolément, chacun paraît limité. Additionnés, ils dessinent une transformation profonde du régime politique.

Premier glissement : la présidentialisation de la Vème République

La Constitution de 1958 n'a jamais fait du Président le chef du Gouvernement. L'article 20 dispose que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation ». Le Premier ministre dirige l'action du Gouvernement. Le Président, lui, garantit le fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Pourtant, la pratique institutionnelle a progressivement déplacé le centre de gravité du régime. Depuis quelques décennies, le Président choisit les grandes orientations, annonce les réformes, conduit personnellement les négociations européennes, fixe l'agenda politique, arbitre les politiques publiques. Le Premier ministre apparaît alors comme le coordonnateur d'une politique décidée à l'Élysée.

Le quinquennat, l'inversion du calendrier électoral, la personnalisation médiatique et l'affaiblissement des partis, tous ces phénomènes ont renforcé cette évolution. La Constitution n'a pas changé de nature. Aucun de ses articles n'a été réécrit en ce sens. Mais le régime, lui, s'est profondément présidentialisé. Une telle évolution relève de la seule pratique politique.

Factuellement, cette évolution n'aurait-elle mérité un véritable débat constituant ?

Deuxième glissement : le Conseil constitutionnel est devenu un co-interprète du pacte républicain

À sa création, le Conseil constitutionnel devait essentiellement empêcher le Parlement d'empiéter sur les compétences du Gouvernement. Aujourd'hui, il protège les droits fondamentaux, contrôle une part considérable de la production législative et participe à définir les grands principes constitutionnels. Peu à peu, il est devenu un acteur majeur dans la définition des limites constitutionnelles de l'action politique. Si cette évolution a souvent permis une meilleure protection des libertés, elle a aussi considérablement accru le rôle d'une institution composée de membres non élus.

Entendons-nous bien, le débat n'est pas celui de son utilité. Il est celui de sa légitimité démocratique lorsque ses interprétations modifient durablement les équilibres institutionnels. Ainsi, un organe de neuf membres nommés peut-il par sa seule jurisprudence modifier aussi profondément l'équilibre prévu par les constituants ? Le Conseil constitutionnel a-t-il vocation, à terme, à se substituer au peuple ?

Troisième glissement : le juge administratif participe désormais à la fabrication de la norme

Le Conseil d'État exerce trois fonctions. Il conseille le Gouvernement. Il juge l'administration. Il construit progressivement une partie du droit administratif.

Cette dernière fonction est devenue considérable. Par sa jurisprudence, le Conseil d'État fixe parfois des principes qui produisent des effets comparables à ceux d'une loi. Le juge ne se contente plus toujours d'appliquer le droit. Il participe à sa construction.

Cette évolution est souvent présentée comme nécessaire. Elle n'en soulève pas moins une question essentielle. À partir de quel moment celui qui interprète la norme commence-t-il à la produire ?

Quatrième glissement : l'administration est devenue un pouvoir autonome

C'est probablement le phénomène le plus important. La Constitution organise les pouvoirs - exécutif, législatif et judiciaire -. Mais, elle dit relativement peu de choses sur le pouvoir administratif.

Les gouvernements passent. Les administrations demeurent. Elles concentrent la mémoire de l'État.

L'expertise. Les données. Les réseaux internationaux. La maîtrise technique des dossiers. Cette permanence est indispensable. Mais elle produit un phénomène rarement discuté : l'inversion des rôles. Celui qui maîtrise durablement l'information influence durablement la décision. Le pouvoir réel ne réside plus seulement dans celui qui décide. Il réside aussi dans celui qui prépare les décisions.

Cinquième glissement : la souveraineté s'exerce désormais à plusieurs niveaux

Les traités européens ont progressivement transféré une partie de l'exercice de la souveraineté vers des institutions

communes. Ce choix pouvait être politiquement légitime. Mais il transformait profondément l'exercice concret de la souveraineté populaire. Or cette transformation s'est souvent construite par étapes successives, à travers les traités, la jurisprudence et les pratiques institutionnelles.

Là encore, la question n'est pas de savoir s'il fallait ou non construire l'Europe. La question est de savoir si un changement aussi profond du lieu où s'exerce la souveraineté ne relevait pas, par nature, du peuple constituant.

Prise isolément, aucune de ces évolutions n'est scandaleuse. Cependant, leur accumulation produit une transformation du régime qui n'a jamais été explicitement décidée par le peuple.

La présidence gouverne davantage. Les juridictions interprètent davantage. L'administration décide davantage. L'Europe organise davantage. À chaque étape, le changement paraît limité. Mais, mis bout à bout, ces déplacements modifient progressivement la manière dont la communauté politique est gouvernée. Le centre de gravité de la République s'est déplacé sans que les citoyens n'aient jamais été appelés à approuver explicitement ce déplacement.

Ce n'est pas une crise juridique. C'est une question démocratique.

Les pouvoirs constitués disposent naturellement d'une marge d'interprétation. Aucune Constitution ne peut prévoir toutes les situations. Mais lorsque l'accumulation de ces interprétations finit par transformer durablement l'équilibre des institutions, une interrogation apparaît.

À partir de quel moment l'interprétation cesse-t-elle d'être une simple adaptation pour devenir une véritable réécriture du pacte politique ? Et surtout, qui est légitime pour accomplir une telle réécriture ?

Une démocratie vivante ne craint pas de revenir au peuple.

Si l'organisation fondamentale de la République évolue, si les centres de décision se déplacent, si les équilibres institutionnels changent profondément, alors il ne s'agit plus seulement d'une affaire de juristes ou de gouvernants.

Il s'agit d'une question constituante. Autrement dit, d'une question qui appartient au peuple. Car la démocratie ne consiste pas seulement à choisir périodiquement ses gouvernants. Elle consiste aussi à conserver la maîtrise collective des règles selon lesquelles ces gouvernants exercent leur pouvoir.

Le véritable enjeu n'est donc pas de savoir si telle ou telle institution a eu raison ou tort. Il est de se demander si, progressivement, nous n'avons pas laissé les pouvoirs constitués exercer une fonction qui, dans une démocratie, ne devrait appartenir qu'au pouvoir constituant.

Car une démocratie ne repose pas uniquement sur de bonnes institutions. Une démocratie repose d'abord sur un principe simple : ceux qui fixent les règles du pouvoir doivent eux-mêmes recevoir cette compétence du peuple.

Si cette question est juste, alors le débat n'est plus celui de la réforme d'une institution particulière. Il devient celui de la reconquête de la souveraineté constituante du peuple. Car toute communauté politique qui perd la capacité de décider des règles de sa propre évolution finit par perdre la maîtrise de sa trajectoire historique.