

Chapitre 1 – La Constitution n’était pas censée décorer les préfectures

Une Constitution n’est pas un objet de décoration républicaine.

Elle n’a pas été conçue pour dormir dans les archives, être citée lors des cérémonies, imprimée sur du papier épais ou évoquée avec gravité par ceux qui en connaissent surtout les passages utiles à leur propre confort institutionnel. Elle n’est pas un emblème poli, un bijou administratif, une icône que l’on sort quand le régime veut rappeler qu’il possède des principes. Elle est d’abord une limite.

Ce mot est essentiel. Limite.

La Constitution existe pour dire au pouvoir : jusqu’ici, pas plus loin. Elle définit ce que l’État peut faire, ce qu’il ne peut pas faire, comment il doit le faire, qui peut le contrôler, quels droits il ne peut pas franchir, quelles procédures il doit respecter, quelles institutions peuvent l’arrêter lorsqu’il commence à se prendre pour une évidence. Sans cette fonction de limite, elle devient un texte d’apparat. Un décor. Une nappe brodée sur la table où se négocie la dépossession.

Les Constitutions modernes naissent rarement dans le calme. Elles apparaissent après des secousses, des abus, des effondrements, des révolutions, des guerres, des dictatures, des transitions brutales ou des crises profondes de légitimité. Elles ne tombent pas du plafond avec un ruban bleu et une musique de fond. Elles sortent de l’expérience historique du danger. Elles portent en elles les traces de ce que les sociétés ont voulu empêcher de revenir.

La Constitution américaine de 1787 naît après la guerre d’indépendance et dans la crainte d’un pouvoir central qui pourrait reproduire, sous une autre forme, le despotisme rejeté. Les anciennes colonies ne veulent plus d’une autorité lointaine décidant sans consentement réel. Mais elles ne veulent pas non plus d’une fragmentation incapable de gouverner. Il faut donc inventer un équilibre : un État fédéral assez fort pour tenir, mais assez encadré pour ne pas dévorer ceux qu’il prétend représenter. Le texte organise les pouvoirs, les sépare, les oppose, les oblige à se surveiller. Il ne repose pas sur une vision angélique des gouvernants. Il repose sur une lucidité plus sèche : puisque les hommes peuvent abuser du pouvoir, il faut que le pouvoir arrête le pouvoir.

La Constitution française de 1791 répond à une autre peur, plus frontale : celle de l’absolutisme monarchique. Pendant des siècles, le roi avait incarné

l'État jusqu'à rendre presque obscène l'idée de limite. La Révolution ne se contente pas de changer les titulaires du pouvoir. Elle tente de modifier sa nature. Le souverain ne doit plus être un homme placé au-dessus du corps politique. La Nation devient la source de la légitimité. Le roi, lorsqu'il demeure, doit être encadré, limité, soumis à une architecture qui ne lui appartient plus. Le texte constitutionnel vient casser l'identification entre autorité et personne royale. Il introduit une idée explosive : même le sommet doit obéir à une règle qui le dépasse.

Cette première expérience française sera instable, traversée par les contradictions, les violences, les renversements, les guerres et les restaurations. Mais l'idée restera. La Constitution n'est pas là pour glorifier le pouvoir. Elle est là pour l'empêcher de redevenir absolu, même lorsqu'il change de costume.

La France de 1958 raconte une autre histoire. La Constitution de la Cinquième République naît dans un contexte de crise politique majeure, d'instabilité gouvernementale, de guerre d'Algérie et de défiance envers un régime parlementaire jugé incapable de décider. Le texte répond à la peur du chaos, de l'impuissance et de l'effondrement de l'autorité publique. Il renforce l'exécutif pour produire de la stabilité. Mais tout texte écrit contre une peur transporte cette peur dans ses institutions. En voulant éviter l'instabilité, on peut fabriquer une verticalité excessive. En voulant sortir de la paralysie parlementaire, on peut créer un pouvoir présidentiel si central qu'il finit par ressembler, dans ses usages, à ce que la démocratie prétendait tenir à distance : une concentration du commandement dans une figure presque monarchique, mais élue. Le costume change. La tentation demeure.

La Loi fondamentale allemande de 1949 naît, elle, sur les ruines d'un désastre moral, politique et historique. L'Allemagne d'après-guerre ne rédige pas un texte constitutionnel comme on ajuste une organisation administrative. Elle construit un barrage contre le retour du totalitarisme. Le nazisme avait montré qu'un régime pouvait utiliser les mécanismes de la légalité, de la propagande, de la discipline institutionnelle et de l'obéissance collective pour détruire de l'intérieur toute idée de droit. La Loi fondamentale place donc la dignité humaine au centre, protège les droits fondamentaux, encadre fortement les pouvoirs, donne un rôle majeur à la Cour constitutionnelle et cherche à empêcher que la démocratie puisse être légalement suicidée par ceux qui la haïssent.

C'est l'un des points les plus importants de l'histoire constitutionnelle moderne : le danger ne vient pas toujours d'un ennemi extérieur au droit. Il peut venir de l'intérieur même des institutions, lorsque des forces politiques utilisent les règles existantes pour abolir l'esprit qui les avait rendues

possibles. Une Constitution sérieuse ne se contente donc pas d'organiser les pouvoirs. Elle doit aussi prévoir que certains tenteront de s'en servir contre elle.

L'Espagne de 1978 porte encore une autre mémoire. Après la mort de Franco, le pays doit sortir d'une longue dictature sans basculer dans la revanche, la fragmentation ou la guerre civile symbolique. La Constitution devient alors un instrument de transition. Elle sert à organiser le passage vers une monarchie parlementaire, reconnaître des droits, structurer les autonomies, intégrer des forces politiques longtemps exclues et stabiliser une société qui sort d'un régime autoritaire. Là encore, le texte répond à une peur précise : le retour de la dictature, l'explosion du pays, l'impossibilité de transformer le pouvoir sans provoquer son effondrement.

Dans ces exemples, la Constitution n'est jamais neutre. Elle n'est pas seulement un assemblage d'articles. Elle est la réponse d'une société à une blessure politique. Les États-Unis veulent éviter un nouveau despotisme. La France révolutionnaire veut briser l'absolutisme. L'Allemagne veut empêcher la résurgence totalitaire. L'Espagne veut sortir du franquisme sans déchirer le pays. Chaque texte porte une mémoire du danger. Chaque architecture institutionnelle révèle ce que le régime redoute le plus.

C'est pour cela qu'il faut se méfier des lectures décoratives de la Constitution. Elles la traitent comme un patrimoine, alors qu'elle est d'abord un outil de combat contre les abus du pouvoir. On la célèbre comme une relique, alors qu'elle devrait être utilisée comme un instrument de contrôle. On l'enseigne parfois comme une belle construction juridique, alors qu'elle est née d'une question beaucoup plus brutale : comment empêcher ceux qui gouvernent de devenir incontrôlables ?

Une Constitution digne de ce nom ne doit pas seulement répartir les fonctions. Elle doit empêcher la fusion. Fusion entre l'exécutif et le législatif. Fusion entre le pouvoir politique et l'administration. Fusion entre l'État et le parti dominant. Fusion entre la sécurité et l'exception permanente. Fusion entre la légalité et l'obéissance. Fusion entre l'intérêt général proclamé et les intérêts particuliers qui savent très bien parler sa langue.

Elle impose des procédures parce que la procédure est une barrière contre l'arbitraire. Elle protège des droits parce qu'une majorité peut devenir oppressive. Elle sépare les pouvoirs parce que l'unité du commandement est efficace, mais dangereuse. Elle organise des recours parce qu'un citoyen sans recours n'est qu'un sujet poli. Elle limite les mandats, les compétences, les délais, les pouvoirs, parce que l'autorité adore s'installer et déteste rendre les clés.

Le problème est que les Constitutions peuvent être vidées sans être abolies. C'est même l'une des spécialités les plus raffinées des régimes contemporains : conserver le texte, contourner son esprit ; respecter la forme, neutraliser la fonction ; célébrer la norme suprême, puis gouverner dans ses interstices. Un État moderne n'a pas toujours besoin de détruire une Constitution. Il peut l'interpréter, l'étirer, l'exceptionnaliser, la contourner par des lois

ordinaires, des décrets, des traités, des urgences, des contraintes économiques ou des habitudes institutionnelles devenues plus fortes que le texte lui-même.

C'est là que la question devient gênante.

Si la Constitution est censée limiter le pouvoir, que vaut-elle lorsque le pouvoir apprend à se déplacer là où elle contrôle mal ? Que vaut-elle lorsque les décisions majeures passent par des institutions techniques, des accords internationaux, des autorités indépendantes, des procédures accélérées ou des règles économiques présentées comme non politiques ? Que vaut-elle lorsque le citoyen ne sait plus comment l'utiliser, ni même ce qu'elle protège exactement ?

Un texte constitutionnel peut être magnifique et politiquement impuissant si la culture démocratique qui l'entoure s'effondre. La Constitution n'agit pas seule. Elle a besoin de citoyens qui la connaissent, de juges qui la défendent sans se substituer au peuple, de parlementaires qui ne s'humilient pas eux-mêmes, de médias capables d'expliquer autre chose que des rivalités de personnes, d'institutions qui acceptent d'être contrôlées et d'un peuple qui ne confonde pas la délégation avec l'abandon.

La Constitution n'est pas une assurance automatique contre la confiscation démocratique. Elle est une arme déposée sur la table. Encore faut-il que quelqu'un sache s'en servir.

Les pouvoirs le savent. Eux lisent les textes. Ils connaissent les clauses, les marges, les exceptions, les silences, les jurisprudences, les procédures rares, les leviers discrets. Ils savent où appuyer. Ils savent ce qui peut passer vite, ce qui doit être emballé dans l'urgence, ce qui doit être confié à une commission, ce qui doit être rendu technique pour sortir du débat politique. Le citoyen, lui, connaît souvent les grands mots. Liberté. Égalité. Souveraineté. République. Démocratie. État de droit. C'est beau, les grands mots. C'est même pratique : pendant qu'il les admire, d'autres lisent les petites lignes.

L'histoire des Constitutions modernes devrait donc nous vacciner contre une illusion tenace : celle de croire que le pouvoir se limite par élégance morale. Il ne le fait pas. Il se limite lorsqu'il y est forcé. Par des textes, par des contre-pouvoirs, par des citoyens attentifs, par des juges indépendants, par des parlements qui n'ont pas renoncé à leur dignité, par une presse qui ne se contente pas de compter les points, par une société qui refuse de dormir devant ses propres institutions.

La Constitution n'est pas censée décorer les préfectures, les palais présidentiels, les tribunaux ou les discours du 14 juillet. Elle est censée tenir la main du pouvoir lorsqu'elle approche trop près de la gorge du citoyen.

Et si cette main ne serre plus assez fort, ce n'est pas seulement le texte qu'il faut relire.

C'est le rapport entier entre le peuple et le pouvoir qu'il faut examiner.