

Thème 1

L'avènement de la V^e République

Dissertation

Le choix du régime parlementaire en 1958.

✦ Conseil méthodologique

L'erreur de plan : ne pas respecter les limites du sujet

Si l'on comprend le sujet comme portant sur les caractéristiques du régime de la V^e République (prééminence du Président, amoindrissement du Parlement, par exemple) et que l'on consacre le devoir à la description du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, c'est une erreur car la question du « choix » « en 1958 » est ignorée alors qu'elle est au cœur du sujet. À proprement parler, on passe à côté du sujet. De surcroît, se limiter à la description du régime actuel est un anachronisme puisque le sujet demande d'abord de se placer en 1958 et de considérer le régime à sa naissance, à ses débuts, avant d'aborder éventuellement son évolution ultérieure.

L'erreur de plan : une première partie introductive

Cette erreur de plan procède du raisonnement suivant : « avant d'étudier le régime choisi pour la V^e République, il faut étudier dans la partie I les différents régimes de séparation des pouvoirs (stricte et souple), les différents types de régime parlementaire (dualiste, moniste, rationalisé), avant d'étudier le régime de la V^e République proprement dit dans la partie II. Il s'agit d'une grave erreur de plan. Le contenu de la partie I est à mettre dans l'introduction car elle se contente de définir et de situer le contexte théorique du sujet. Seule la partie II traite réellement du sujet.

La problématique retenue

La problématique est axée sur la question des raisons du choix du régime parlementaire au moment de la rédaction de la Constitution (quelles étaient les alternatives repoussées) et du choix précis qui a été fait (la spécificité du régime choisi).

Corrigé

Le 4 octobre 2018, l'actuelle Constitution de la France a fêté ses soixante ans. C'est en effet le 4 octobre 1958 que fut établi le régime de la V^e République et, dans le contexte historique d'une France qui a vu se succéder maints régimes politiques variés, la question du nouveau régime se posait réellement.

Cependant, le choix ne portait pas sur tous les éléments de ce qu'on nomme « le régime politique ». Au sens large, l'expression désigne l'ensemble des caractéristiques d'un pays sur le plan politique. Cela englobe fondamentalement la forme de l'État, unitaire ou fédéral, l'existence d'une séparation ou d'une confusion des pouvoirs et

la reconnaissance ou non des droits et libertés individuels. Sur ces aspects, le choix n'était pas à faire en 1958, il s'imposait : la forme fédérale et la confusion des pouvoirs étaient exclues, la reconnaissance des droits et libertés individuels de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, complétée par celle des droits économiques et sociaux du Préambule de la Constitution de 1946 s'imposait. La France était et allait demeurer un État unitaire décentralisé, organisant une séparation des pouvoirs et persistant dans sa reconnaissance des droits et libertés. De même, aucun choix n'était à faire entre la forme républicaine ou monarchique du gouvernement. Sous le nouveau régime, la France allait rester républicaine comme elle l'était déjà continuellement depuis 1875. En revanche, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, le choix restait ouvert entre la séparation souple et la séparation stricte des pouvoirs, c'est-à-dire entre le régime présidentiel et le régime parlementaire.

Celui qui allait arbitrer entre ces deux options était le général de Gaulle. En effet, en 1958, le régime de la IV^e République, impuissant face au problème algérien et miné depuis déjà longtemps par l'instabilité gouvernementale, agonisait. Les événements allaient se précipiter à partir du 10 mai 1958 : manifestations et révolte à Alger avec l'aide de l'armée, les généraux Salan et Massu réclamant l'intervention du général de Gaulle (**voir Focus, Chronologie de l'élaboration de la V^e République, tableau des principales dates**). Finalement, après la prise de la Corse par les insurgés, la démission du Gouvernement Pflimlin, le Président de la République René Coty annonça au Parlement qu'il avait décidé de faire appel au général de Gaulle (**voir Focus, Message du 29 mai 1958**). Le 1^{er} juin, ce dernier fut investi par l'Assemblée nationale avec pour mission d'élaborer une nouvelle Constitution. Le 3 juin 1958, fut votée la loi prévoyant la révision totale de la Constitution de 1946 et fixant la procédure d'élaboration et d'adoption de la future Constitution : avis obligatoire d'un comité consultatif composé de parlementaires, adoption définitive par référendum (**voir Focus, Loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution**).

Le processus d'élaboration fut rapide, secret, sous l'influence déterminante du Gouvernement, et plus précisément du général de Gaulle. C'est en effet ce dernier qui fit les choix décisifs conformément à ce qu'il avait annoncé aux députés lors de son discours d'investiture (**voir Focus, D. Maus, «Comment est née la Constitution de la V^e République?», Entretien avec M. Debré sur l'élaboration de la Constitution de la V^e République, Discours d'investiture du général de Gaulle à l'Assemblée nationale, 1^{er} juin 1958**). Dans ce discours, il affirmait vouloir un régime avec une séparation des pouvoirs et un gouvernement responsable, c'est-à-dire un régime parlementaire. Et la loi du 3 juin 1958 entérina l'option parlementaire en imposant parmi les principes fondamentaux du futur régime un Gouvernement responsable devant le Parlement.

Mais comment ce choix pour le régime parlementaire a-t-il été fait ?

Si l'on se rapporte aux explications convaincantes de Michel Debré, ce choix mûrement réfléchi a résulté d'un double rejet (I). Il se porta sur le régime parlementaire mais un régime parlementaire doublement original (II).

I. Un choix mûrement réfléchi résultant d'un double rejet

Le choix en faveur du régime parlementaire a résulté d'un double rejet également motivé : celui du régime d'assemblée auquel était assimilé le régime précédent et qui avait démontré toutes ses insuffisances (A) et le régime présidentiel considéré comme inadapté à la France (B).

A. Le rejet du régime d'assemblée assimilé au régime précédent

Lorsque Michel Debré, un des artisans de la Constitution de 1958, entreprend devant le Conseil d'État de justifier le choix du régime parlementaire, il commence par examiner l'option rejetée du régime d'assemblée (ou régime conventionnel). Il décrit ce type de régime comme réalisant une confusion du pouvoir législatif et gouvernemental entre les mains du Parlement, «et plus précisément d'une Assemblée». Ceci est effectivement conforme aux caractéristiques classiques du régime d'assemblée, tel que la Constitution de 1793 en avait prévu un et tel que l'a pratiqué épisodiquement la France durant les périodes d'élaboration des Constitutions de la II^e et de la III^e République : une Assemblée dirige à elle seule le pays, l'organe exécutif, qu'elle désigne et révoque à son gré, n'est que l'exécutant de sa politique.

- **Voir le texte :**

- **Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958** (parle d'un Gouvernement «qui tient son autorité d'elle [de l'Assemblée] et qui, dépendant de son arbitraire, n'est que son commis.»)

Le refus d'un organe exécutif issu du Législatif (comme c'était le cas sous la IV^e République avec l'élection du Président de la République par le Parlement et le vote d'investiture du nouveau Gouvernement par l'Assemblée nationale préalablement à la nomination présidentielle de pure forme) avait déjà été affirmé dans le discours de Bayeux par le général de Gaulle qui prônait une nette indépendance de l'Exécutif vis-à-vis du Législatif grâce à une élection du Président de la République par un collège élargi au-delà du Parlement et une nomination purement présidentielle du Gouvernement sans intervention de l'Assemblée nationale.

- **Voir le texte :**

- **Discours du général de Gaulle, Bayeux, 16 juin 1946** («C'est donc du chef de l'État ... élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le Président de l'Union Française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. À lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du gouvernement.»)

Le général de Gaulle confirma ces idées devant le Comité consultatif constitutionnel et il les fit inscrire dans le texte de la nouvelle Constitution.

- **Voir les textes :**
 - **Intervention du général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, 8 août 1958 :**
 - Sur le collège électoral élargi : « Les conseils municipaux y seront représentés... Notre objectif, cela est capital, est de donner un caractère national et fédéral à l'élection du Président de la République. »
 - Sur la nomination du Gouvernement : « Il nomme donc le Premier ministre, comme sous la Constitution de 1875, ce qui supprime l'investiture, sans exclure l'usage de la question de confiance. Le Premier ministre forme alors son gouvernement et le Président de la République signe les décrets par lesquels sont nommés les ministres. »
 - **C. 1958 :**
 - **art. 6 (originel)** (élection du Président au suffrage universel indirect par un collège élargi aux élus locaux),
 - **art. 8** (nomination par le Président du Premier ministre et des ministres proposés par ce dernier).

Mais, en réalité, la description du régime d'assemblée que fait Michel Debré est celle du régime de IV^e République, c'est-à-dire celle d'un régime parlementaire qui a dérivé vers un régime d'assemblée, ceci de façon irrémédiable.

- **Voir le texte :**
 - **Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958** (« On a tenté de corriger ses défauts... » « Peine perdue ! »).

Sont ainsi dénoncées les sessions interminables, la multiplicité des commissions parlementaires, le système du vote par délégation et l'impossibilité de critique des décisions de l'Assemblée nationale, même sur le plan de leur constitutionnalité (car s'il existait bien un contrôle de constitutionnalité sous la IV^e République, assuré par le Comité constitutionnel, les conditions de sa saisine ne le rendaient pas efficace puisque seuls le Président de la République et le Président du Conseil de la République, agissant conjointement pouvaient le saisir, ce qui était tout à fait insuffisant).

C'est pourquoi la nouvelle Constitution résoudra ces quatre problèmes : la durée des sessions parlementaires et le nombre maximal des commissions parlementaires permanentes seront désormais constitutionnellement fixés, la délégation de vote sera interdite, l'organe chargé du contrôle de constitutionnalité des lois (le Conseil constitutionnel) verra sa saisine plus largement ouverte que celle du Comité constitutionnel.

- **Voir les textes :**
 - **C. 1958 :**
 - **art. 28 (texte originel)** (impose deux sessions par an dont la durée est précisée par le texte),
 - **art. 43, al. 2** (fixe à six le nombre maximal de commissions permanentes),

- **art. 27, al. 2** (pose le principe du vote personnel), **al. 3** (prévoit une possibilité exceptionnelle et limitée de délégation de vote),
- **art. 61 (texte originel), al. 2** (saisine du Conseil constitutionnel ouverte à l'Exécutif (Président, Premier ministre) et au Législatif (présidents de chaque chambre du Parlement)).

Le régime d'assemblée rejeté, le régime présidentiel va subir le même sort.

B. Le rejet du régime présidentiel américain jugé inadapté à la France

Mettre en place un régime présidentiel en France signifierait d'établir une séparation stricte des pouvoirs à l'américaine dans laquelle le Législatif (le Congrès aux États-Unis) détient l'exclusivité de la fonction législative et l'Exécutif (le Président) l'exclusivité de la fonction exécutive (exécution des lois, administration, défense nationale, politique étrangère...). Et le régime est dit « présidentiel » parce qu'il met à la tête de l'Exécutif un Président seul, simplement entouré de secrétaires d'État qui le secondent mais qui ne forment pas un Cabinet ministériel chargé de définir la politique du pays à sa place ou avec lui.

- **Voir le texte :**
 - **Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958** (« Les pouvoirs, dans un tel régime, ne sont pas confondus, ils sont au contraire fort rigoureusement séparés. Les assemblées sont dépourvues de toute influence gouvernementale : leur domaine est celui de la loi, un domaine bien défini. » ; « sa marque est faite de l'importante du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'État élu au suffrage universel. »).

Des relations entre les deux Pouvoirs sont cependant prévues sous la forme de pouvoirs réciproques d'empêchement à la décision. Ainsi, dans le système américain, le Président peut refuser de promulguer la loi votée par le Congrès en utilisant son droit de veto et le Sénat (seconde chambre du Congrès) peut refuser de ratifier un traité signé par le Président. En revanche, il n'y a pas de pouvoir d'évincement réciproque à la différence de ce qui se passe en régime parlementaire : le Président ne peut dissoudre aucune des deux chambres du Congrès et le Congrès ne peut contraindre à la démission pour la politique menée ni le Président ni ses secrétaires d'État. Il y a là un facteur de stabilité institutionnelle qui ne peut qu'être apprécié par M. Debré.

- **Voir le texte :**
 - **Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958** (« Les qualités d'un tel régime sont évidentes. L'État a un chef, la démocratie un pouvoir... »).

Pourtant, ce n'est pas le régime présidentiel qui a été choisi en 1958. Le fait devait être souligné et expliqué car le général de Gaulle, dans le discours de Bayeux, avait clairement exprimé son souhait d'un Président de la République au centre des institutions.

- **Voir le texte :**
 - **Discours de Bayeux, 16 juin 1946** («Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes... À lui de nommer les ministres... À lui l'attribution de servir d'arbitre... À lui ... le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.»)

Et même si le discours de 1946 décrivait des institutions clairement parlementaires (existence d'un Gouvernement et prise en compte de «l'orientation qui se dégage du Parlement» pour «le choix des hommes»), l'impression qui s'en dégageait était une prééminence évidente et totale du Président tant à l'Exécutif que dans l'ensemble des pouvoirs publics. Aussi, l'on pouvait légitimement se demander en 1958 s'il n'en résulterait pas un choix pour le régime présidentiel. Mais, devant le Comité consultatif constitutionnel, le général de Gaulle réaffirma que le nouveau régime ne serait pas un régime présidentiel. Il en donnait pour preuve le fait que le Président de la République n'aurait pas le pouvoir de révoquer le Premier ministre et que ce serait sur sa proposition qu'il nommerait les ministres.

- **Voir le texte :**
 - **Intervention du général de Gaulle devant le Comité consultatif constitutionnel, 8 août 1958** (voir l'échange autour de la seconde question sur le pouvoir de révocation du Premier ministre par le Président de la République et la réponse du général de Gaulle de nature à apaiser «les inquiétudes de ceux qui se demandaient si l'avant-projet s'inspirait de l'esprit du régime présidentiel ou de celui du régime parlementaire.»)
 - **C. 1958, art. 8, al. 1** (nomination du Premier ministre par la Président); **al. 2** (nomination des ministres sur proposition du Premier ministre).

Car le régime présidentiel n'est pas adapté à la France. M. Debré l'explique devant le Conseil d'État en 1958 et le Président de Gaulle le confirmera en 1964.

- **Voir les textes :**
 - **Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958** («nous devons constater que cette conception ne coïncide pas avec l'image traditionnelle et, à bien des égards légitime, de la République.»).
 - **Conférence de presse du Président de Gaulle, 31 janvier 1964** (les caractéristiques de la France : centralisée, avec un multipartisme indiscipliné, sujettes aux secousses *versus* le système fédéral, le bipartisme et l'absence de révolution aux États-Unis).
- La résultante de ce double rejet est l'adoption du régime parlementaire.

II. Le choix pour un régime parlementaire doublement original

Le régime mis en place par la Constitution de 1958 est incontestablement parlementaire. Mais sa rationalisation a été totalement repensée par rapport à celle prévue dans la Constitution de 1946 (A). Par ailleurs, la place accordée au Président de la

République et la volonté d'écarter tout risque d'un régime entre les mains des partis ont donné au régime une nature inédite (B).

A. Un régime parlementaire à la rationalisation totalement repensée

La V^e République met en place un régime parlementaire sans l'ombre d'un doute. En effet, la Constitution prévoit les éléments de base du régime parlementaire. D'abord, comme l'exigeait la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 et conformément à l'engagement pris par Charles de Gaulle devant l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 1958, il y a un Gouvernement responsable devant le Parlement. Cette responsabilité passe par deux mécanismes classiques que sont la question de confiance et la motion de censure. La première est à l'initiative du Gouvernement qui demande aux députés un vote en sa faveur sous peine de démission et la seconde est à l'initiative d'un certain nombre de députés qui déposent une motion de censure. Si elle est votée par l'Assemblée nationale, elle contraint le Gouvernement à démissionner. La Constitution prévoit également la dissolution de l'Assemblée nationale, mécanisme tout aussi classique du régime parlementaire et qui constitue le contrepoids aux deux mécanismes précédents. Enfin, l'initiative des lois est partagée entre le Parlement et le Gouvernement.

- Voir les textes :

- C. 1858 :

- art. 49, al. 1 (question de confiance) ; al. 2 (motion de censure),
- art. 50 (obligation de démission),
- art. 12 (dissolution),
- art. 39, al. 1 (partage de l'initiative des lois).

Mais il s'agit d'un régime parlementaire rationalisé, c'est-à-dire d'un régime qui poursuit la stabilité gouvernementale au travers de différentes procédures.

- Voir les textes :

- **Conférence de presse du Président de Gaulle, 31 janvier 1964** (présentant la Constitution de 1958 : « son esprit procède, évidemment, de la nécessité où nous étions de procurer à nos pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité, la responsabilité dont ils étaient dépourvus sous la III^e et sous la IV^e République. »).
- **Georges Pompidou, *Le nœud gordien*** (« En créant les institutions de la V^e République, le général de Gaulle a lucidement cherché à tirer la leçon du passé. D'une part, il a voulu que, dans leur fonctionnement même, les institutions favorisent la stabilité, et que tout le mécanisme tende à rendre les crises difficiles à naître... »).

En soi, rationaliser le régime parlementaire n'est pas une nouveauté car la Constitution de 1946 prévoyait déjà une rationalisation dans le but d'enrayer l'instabilité gouvernementale, permanente sous la III^e République. Mais elle échoua comme en témoignent le nombre et la courte durée de ses Gouvernements.