

Loïc Chabrier  
Yann Saccucci

**HISTOIRE**  
**CONSTITUTIONNELLE**  
et **POLITIQUE** de la  
**V<sup>e</sup> République**



## I Le compromis politique dilatoire de 1958

### A. La fin de la IV<sup>e</sup> République : un régime condamné dès le départ

Au printemps 1958, la vie politique semble suivre son cours entre une instabilité ministérielle devenue chronique à laquelle l'opinion publique s'est habituée et la guerre d'Algérie qui entre dans sa quatrième année, même si les discours officiels se contentent d'évoquer pudiquement « les événements d'Algérie ». Car il s'agit pourtant bien d'une guerre dont les Français ont pris conscience avec l'envoi des appelés du contingent, suite à la loi du 16 mars 1956 adoptée à l'initiative du président du Conseil socialiste Guy Mollet. Une guerre que l'armée est bien décidée à gagner pour ne pas revivre l'humiliation subie en Indochine. Une guerre jusque-là soutenue par une opinion résignée, convaincue en grande majorité que l'Algérie est partie intégrante de la France, idée renforcée par un discours relayé par la quasi-totalité de la classe politique. La cause de l'Algérie française trouve donc un écho dans une large partie de l'opinion publique et un champ politique assez composite.

En face, la contestation est surtout le fait d'intellectuels et d'autorités morales qui dénoncent l'utilisation de la torture, laquelle commence à troubler et interroger une partie de l'opinion. D'autres, plus engagés et connus sous l'appellation des « porteurs de valises », n'hésitent pas à s'engager directement en soutien aux nationalistes algériens.

Depuis mai 1957 et le renversement du Gouvernement Guy Mollet (qui fut une exception de longévité depuis 1946 : seize mois !) se succèdent les gouvernements dirigés par les radicaux-socialistes Maurice Bourgès-Maunoury et Félix Gaillard, lesquels n'ont plus l'autorité nécessaire pour agir, avec une armée de plus en plus incontrôlable qui dicte au pouvoir politique sa ligne de conduite. L'opinion publique commence à douter et se diviser sur la question algérienne. Le régime semble à bout de souffle, et au moindre événement en Algérie, la situation peut dégénérer en raison d'un climat devenu délétère.

Le 15 avril 1958, le Gouvernement Félix Gaillard est renversé par une opposition hétéroclite allant des communistes à l'extrême-droite poujadiste en passant par une partie de la droite modérée et du centre-gauche. Le Mouvement républicain populaire (MRP), la Section française de l'Internationale ouvrière (SFIO) les Radicaux et le Centre national des indépendants et paysans (CNIP) ne peuvent donc plus assurer une

majorité qui, à défaut d'être solide et cohérente, était au moins arithmétique. Ainsi s'ouvre la énième (et la dernière, mais ça personne ne le sait encore) crise ministérielle de la IV<sup>e</sup> République qui voit le président René Coty entamer les traditionnelles consultations d'usage pour trouver un successeur à Félix Gaillard. Après avoir songé aux caciques et expérimentés René Pleven et Georges Bidault, il finit par solliciter Pierre Pflimlin, déjà plusieurs fois ministre. Membre du MRP, ouvert au dialogue, il est favorable à une situation négociée en Algérie, ce qui suscite immédiatement l'hostilité des partisans de l'Algérie française. Bref... l'impasse et l'immobilisme à coup sûr !

Le 13 mai 1958, jour où l'Assemblée nationale doit investir le nouveau chef du Gouvernement, une importante manifestation des partisans de l'Algérie française se déroule à Alger. Ceux-ci entendent protester contre l'inertie du pouvoir central et voient dans la désignation du nouveau président du Conseil un nouveau signe de faiblesse d'un pouvoir discrédité. Grâce à la complaisance de l'armée, les manifestants envahissent le siège du Gouvernement général d'Alger (siège officiel de la représentation de l'État en Algérie) et constituent un « comité de salut public » dont la première initiative est d'exiger la création d'un « gouvernement de salut public seul capable de conserver l'Algérie partie intégrante de la métropole ». La rupture avec Paris semble donc consommée. Au pouvoir légal, politique, sans aucune autorité ni perspective, fait face un pouvoir militaire désormais prêt à imposer sa propre loi. Cet affrontement aux conséquences fatales va servir les partisans du Général de Gaulle qui ne cessent de réclamer le retour au pouvoir de leur chef, seul capable, selon eux, de résoudre la crise. Cette concordance des événements ne doit cependant rien au hasard. Les témoignages de cette période confirment que certains gaullistes ont largement contribué à déstabiliser la IV<sup>e</sup> République, tout au moins en Algérie, sans que l'on puisse affirmer néanmoins que le Général de Gaulle y ait lui-même contribué.

Si les événements d'Alger vont être le point de départ d'un processus qui aboutira quelques mois plus tard à l'adoption d'une nouvelle constitution, la cause en est aussi l'impossibilité du régime de la IV<sup>e</sup> République à donner à la France la stabilité politique qui lui avait fait défaut jusqu'en 1940. En effet, le régime dont la Constitution a été promulguée le 27 octobre 1946 semble dès le départ voué à des lendemains difficiles. Né sans élan, malgré l'euphorie de la Libération, mais après des débats constitutifs qui s'éternisent jusqu'à l'échec d'un premier projet trop marqué de l'empreinte

du Parti communiste pour être approuvé par la majorité des Français, le schéma constitutionnel élaboré dans la douleur va vite montrer son inefficacité.

Pour remédier aux travers du régime de la III<sup>e</sup> République, les constituants de 1946 avaient pourtant voulu installer un régime doté des techniques juridiques permettant de rationaliser le parlementarisme et éviter son dysfonctionnement.

En vain ! Les techniques de rationalisation étaient beaucoup trop timides ou trop contraignantes dans leur mise en œuvre pour conférer au régime l'efficacité et la stabilité recherchées. Très vite, le système renoue avec les errements du passé et, à l'image de la III<sup>e</sup>, la IV<sup>e</sup> République s'enfonce dans les pratiques du régime d'assemblée. Le président de la République, malgré l'autorité morale et politique d'un Vincent Auriol (premier président de la IV<sup>e</sup> République), demeure l'élu des parlementaires, ce qui limite ses possibilités d'action et obère sa marge de manœuvre politique en confinant son rôle à une fonction d'arbitrage protocolaire. Si l'exécutif est pour l'essentiel incarné par le président du Conseil, l'autorité de ce dernier est fragile. D'abord en raison du mode de scrutin proportionnel qui entraîne un multipartisme où les partis de gouvernement sont, au gré des législatures, sous pression des partis contestataires. Le Parti communiste, force électorale dominante sous la IV<sup>e</sup> République est dans une opposition constante à partir de 1947. Le Rassemblement du peuple français (RPF) du Général de Gaulle de 1951 à 1953 puis l'Union et fraternité française de Pierre Poujade, à compter de 1956. Ensuite, en raison de la difficulté d'application des procédures de rationalisation. Responsables devant l'Assemblée nationale, les Gouvernements avaient pris la fâcheuse habitude de démissionner sans même avoir une majorité absolue de députés contre eux, ce qui rendait inopérant le dépôt et la discussion d'une motion de censure puisque renverser le gouvernement était chose aisée. Quant à la dissolution, abandonnée dans la pratique sous la III<sup>e</sup> République, elle était pourtant prévue par l'article 51 de la Constitution, mais sa mise en œuvre était rendue complexe puisqu'elle n'était possible qu'après deux crises ministérielles ayant abouti, au cours d'une période de 18 mois, au renversement du gouvernement, à la majorité absolue des députés... dont nous venons de souligner qu'elle n'était même pas nécessaire. Autant dire que les députés ne risquaient guère d'être renvoyés devant les électeurs. Ils pouvaient donc censurer le gouvernement sans crainte ! Pas plus que sous la III<sup>e</sup> République, la dissolution était une menace. Il faudra toute

l'habileté stratégique du président du Conseil, Edgar Faure, pour demander en 1955 à certains députés qui lui étaient proches de voter contre son Gouvernement afin de réunir les conditions requises pour la dissolution.

Quant à la procédure de révision qui aurait pu être utilisée rapidement pour remédier aux imperfections du texte, sa mise en œuvre était tellement complexe qu'il faudra quatre ans pour aboutir à la « réforme » du 7 décembre 1954... dont la simple appellation en dit long sur son contenu et la portée de ses dispositions.

## B. De nouvelles institutions sur mesure

Dès le 13 mai, les événements s'enchaînent et l'entrée en scène du Général de Gaulle va lancer un processus irréversible. Après discussions et consultations tous azimuts avec De Gaulle lui-même et les principaux dirigeants politiques, le président de la République René Coty n'a d'autre alternative que de faire appel « au plus illustre des Français ». Mais, initiative peu conforme au principe de l'irresponsabilité politique du chef de l'État en régime parlementaire, il déclare qu'il démissionnera si l'Assemblée nationale n'accorde par l'investiture au Général de Gaulle. Pression contre la chambre et, d'une certaine façon, engagement de responsabilité devant elle, situation inédite et révélatrice du désarroi dans laquelle se trouve la classe politique en ce printemps 1958.

Soucieux de respecter la procédure constitutionnelle et de s'assurer un large consensus politique, le Général de Gaulle compose son Gouvernement avec des proches, comme Michel Debré qui est nommé Garde des Sceaux, ou encore l'homme de lettres André Malraux, des hauts fonctionnaires, trois anciens présidents du Conseil de la IV<sup>e</sup> République représentant la droite (Antoine Pinay), le centre (Pierre Pflimlin) ou le Parti socialiste SFIO (Guy Mollet). L'Outre-mer est également représentée en la personne du député ivoirien Félix Houphouët-Boigny (futur président de la Côte d'Ivoire).

Le 1<sup>er</sup> juin 1958, le Général de Gaulle est investi chef du Gouvernement par une majorité de 329 voix contre 224 et le 3 juin, l'Assemblée nationale adopte la loi constitutionnelle qui permet de transférer l'exercice du pouvoir constituant au Gouvernement investi le 1<sup>er</sup> juin. Pour autant, les parlementaires n'ont pas souhaité donner au Général de Gaulle une totale marge de manœuvre et l'élaboration du nouveau texte sera un exercice collégial, précaution utile dans la mesure où les critiques incessantes du

Général de Gaulle sur le « système des partis » pouvaient être, à bien des égards, assimilées à un discours « anti-parlementariste » classique qui pouvait laisser des doutes sur ses intentions quant au nouveau régime.

Les travaux constitutants sont dirigés par le Garde des Sceaux, Michel Debré, souvent considéré comme le véritable auteur de la Constitution, lequel préside un groupe d'experts qui, tels René Capitant, François Luchaire, Raymond Janot ou André Chandernagor, rédigent un avant-projet. Celui-ci est ensuite soumis à un comité interministériel présidé par le Général de Gaulle lui-même et réunissant outre Michel Debré et les quatre ministres d'État, le vice-président du Conseil d'État René Cassin, et Georges Pompidou, alors directeur de cabinet du président du Conseil.

L'avant-projet est adopté par le Conseil des ministres le 25 juillet 1958 avant d'être soumis pour avis au Comité consultatif constitutionnel comme l'exigeait la loi constitutionnelle du 3 juin. Il est ensuite présenté au Conseil d'État par Michel Debré qui dresse l'exégèse du texte, laquelle demeure encore aujourd'hui la référence analytique sur les intentions du constituant.

Enfin, le 3 septembre, le Conseil des ministres adopte le projet définitif qui est présenté aux Français le 4, par le Général de Gaulle lors d'un grand rassemblement, place de la République à Paris, qui lance la campagne du « oui » au référendum.

Celle-ci s'engage alors que l'issue du scrutin ne fait guère de doute tant le consensus autour du texte se retrouve dans les appels à voter en sa faveur lesquels, outre ceux des partisans du Général de Gaulle, proviennent des partis traditionnels comme la SFIO, le MRP ou le CNIP. En face, le camp du « non » est représenté par le Parti communiste flanqué d'un attelage hétéroclite où l'on retrouve aussi bien des représentants de l'extrême-droite poujadiste, quelques responsables socialistes en désaccord avec la ligne officielle de la SFIO, ou des personnalités indépendantes comme François Mitterrand, Édouard Daladier ou Pierre Mendès-France qui n'arrivent pas à convaincre de la justesse de leur position. La campagne est quand même ponctuée par des interventions personnelles du Général de Gaulle qui, à travers la France, exhorte les Français à répondre massivement oui. Le 28 septembre, jour du référendum, ces derniers exaucent ses vœux au-delà des espérances les plus optimistes. La participation est déjà très forte puisqu'elle atteint 80 %, 85 % même pour la seule France métropolitaine où le oui culmine à 79,26 % (82,60 % si l'on y ajoute l'Outremer). En Algérie, le « oui » atteint même les 95 % des suffrages exprimés, montrant ainsi toute l'ambiguïté dans laquelle y naît le nouveau régime.

Le succès du Général de Gaulle est donc très large et incontestable mais l'interprétation du résultat est délicate tant il est difficile d'analyser les intentions exactes des électeurs entre ceux qui ont voté par adhésion au Général de Gaulle, ceux qui souhaitent une issue rapide de la situation algérienne et la majorité composite qui a tout simplement voulu définitivement tourner la page d'une IV<sup>e</sup> République appartenant déjà au passé.

La nouvelle Constitution s'inscrit donc dans la filiation parlementaire comme l'a exigé la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 mais elle s'inspire de sources constitutionnelles diverses.

La première est bien évidemment la pensée constitutionnelle du Général de Gaulle exprimée à plusieurs reprises et notamment dès le discours de Bayeux de 1946, dans lequel il préconisait déjà une restauration de l'autorité de l'État que le « parlementarisme à la française » ne pouvait assurer.

Pour atteindre l'objectif de restauration de l'autorité de l'État, le Général de Gaulle estime nécessaire d'établir « au-dessus des contingences politiques », un « arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons ». Arbitre placé au-dessus des partis, le chef de l'État devra disposer des pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa fonction, tant en période normale qu'en période de crise.

Nécessité également que le pouvoir exécutif ne dépende plus du Parlement, comme dans les Républiques précédentes, pour éviter d'aboutir à une confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait plus qu'un ensemble de représentants des partis de la majorité parlementaire et soumis aux exigences de celle-ci : le chef de l'État doit donc être élu par un collège élargi et non plus limité aux seuls parlementaires et le Gouvernement doit procéder du chef de l'État et non plus de l'investiture du Parlement.

Si la doctrine constitutionnelle gaullienne influe sur l'élaboration du texte, les idées défendues notamment par le Garde des Sceaux, Michel Debré, sont également essentielles et ont sans doute encore davantage marqué l'écriture du texte.

Admirateur du régime parlementaire britannique, il entend rénover le parlementarisme par une rationalisation visant à organiser le travail des assemblées sous le contrôle du Gouvernement, le tout régulé par le Conseil constitutionnel chargé de veiller à ce que le Parlement ne sorte pas de ses compétences normatives.

Ses idées sont relayées notamment, par l'un des experts, l'universitaire René Capitant, gaulliste de gauche qui combat le « parlementarisme absolu » et propose d'instaurer le référendum pour donner, dans certaines circonstances, la parole au peuple. Comme Michel Debré, il préconise l'abandon de la représentation proportionnelle et l'adoption du scrutin majoritaire pour l'élection des députés.

Enfin, il faut souligner le rôle essentiel joué, dans les débats constitutants, par deux des ministres d'État, Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Apprécisés du Général de Gaulle pour leur expérience et la caution apportée par leurs partis politiques respectifs (la SFIO et le MRP), ils plaideront à la fois pour la nécessité d'assurer la filiation parlementaire et d'affirmer la place du Gouvernement sans qu'il soit asservi par le Parlement, tout en défendant sa place face au chef de l'État.

La Constitution de 1958 est donc écrite pour atteindre un objectif partagé mais avec des idées diverses, voire contradictoires... ce qui explique que certains observateurs voient le nouveau régime comme un système hybride en rupture avec la classification théorique traditionnelle, voire éphémère, juste conçu pour permettre au Général de Gaulle d'imposer un règlement du conflit algérien.

Une fois la Constitution promulguée, le 4 octobre 1958, reste à installer les nouvelles institutions politiques, avec notamment la désignation de l'Assemblée nationale et l'élection du président de la République.

Les premières élections législatives sont fixées au 23 et 30 novembre 1958. L'ordonnance du 13 novembre 1958 prévoit l'instauration du scrutin uninominal majoritaire à deux tours, rompant ainsi avec la représentation proportionnelle en vigueur depuis 1946, laquelle fut l'une des causes de l'instabilité chronique du système précédent. C'est donc en quelques semaines que les formations politiques doivent s'adapter à ces nouvelles modalités électorales. Pour la circonstance, les gaullistes qui, depuis le RPF de 1947, ne disposaient plus de structure partisane doivent s'organiser à la hâte en créant l'Union pour la nouvelle République (UNR).

Le premier tour se traduit d'abord par une abstention plus importante que lors du référendum, traduisant ainsi une relative lassitude de l'électorat dont une partie a estimé que l'essentiel avait été tranché avec l'adoption de la nouvelle Constitution. Ensuite, l'enseignement principal est la défaite du camp du « non », notamment pour le Parti communiste qui n'atteint pas les 20 % des suffrages exprimés alors qu'il n'était jamais descendu en deçà de 25 % depuis 1945. Enfin c'est le résultat

notable de la nouvelle UNR qui, avec 20 %, fait pratiquement jeu égal avec la droite modérée garantissant ainsi un report des voix réciproque en vue du second tour. En effet, les effets mécaniques du mode de scrutin amplifient la tendance du premier tour et, le 30 novembre, la nouvelle UNR remporte un peu plus de 200 sièges auxquels s'en ajoute une bonne centaine pour la droite modérée. Le MRP réussit à en obtenir environ 60, la SFIO un peu moins de 50. Le Parti communiste enregistre la défaite la plus cuisante en sauvant seulement 10 sièges. Son isolement en fait la victime du nouveau mode de scrutin qui, sans alliances ni désistements, conduit toute formation politique à être laminée. Le paysage politique est complètement transformé, illustré par la défaite de plusieurs personnalités de la IV<sup>e</sup> République notamment les anciens présidents du Conseil Paul Ramadier, Joseph Laniel, Pierre Mendès-France ou Edgar Faure. François Mitterrand est défait dans son fief de la Nièvre. La nouvelle assemblée élit son président en la personne du maire de Bordeaux, Jacques Chaban-Delmas. Héros de la Résistance, gaulliste, il fut néanmoins proche des Radicaux et siégea comme tel dans le gouvernement de Pierre Mendès-France en 1954, au côté de François Mitterrand notamment.

Reste à désigner le président de la République. Le Général de Gaulle annonce logiquement sa candidature. Il n'aura que deux concurrents, le député communiste Georges Marrane et l'universitaire Albert Chatelet, représentant de la gauche non communiste. Les résultats sont logiques et sans surprise. Le collège électoral qui comprend environ 80 000 grands électeurs élit le Général de Gaulle avec un peu plus de 78,5 % des suffrages exprimés, Georges Marrane et Albert Chatelet recueillant respectivement 13 % et 8,5 %.

Après cette formalité électorale, le Général de Gaulle prend ses fonctions le 8 janvier 1959 et nomme dans la foulée Michel Debré comme Premier ministre.

Enfin, c'est le temps des élections au Sénat qui sera à l'avenir renouvelé par tiers. À la différence de l'Assemblée nationale, la composition de la nouvelle seconde chambre traduit une grande continuité. À l'issue des élections d'avril 1959, le Sénat de la V<sup>e</sup> ressemble à celui de la IV<sup>e</sup> où les élus radicaux, centristes et modérés dominant. Le gaullisme n'a pas réussi à s'implanter localement en si peu de temps, comme le montre le résultat des élections municipales de mars 1959 puisqu'au contraire les partis traditionnels conservent leurs fiefs traditionnels et le Parti communiste, pourtant laminé quelques mois plus tôt, progresse même.