

TOUT-EN-UN DROIT

Apprendre
Approfondir
Appliquer
Réviser

2^e
édition

DROIT CONSTITUTIONNEL DE LA V^E RÉPUBLIQUE

Loïc Chabrier
Benoît Haudrechy

Préface de Florence Chaltiel Terral

The logo for Ellipses publishing, consisting of three concentric ovals forming an 'E' shape, with the word 'ellipses' written in a lowercase sans-serif font inside the inner oval.

1958 : Une année institutionnelle fondatrice

L'essentiel

La V^e République est née de l'échec de la IV^e République, engluée dans la crise algérienne et incapable de lui trouver une issue politique viable, minée par une instabilité politique chronique consécutive aux dysfonctionnements du régime parlementaire instauré à la Libération et à l'inefficacité des procédures de rationalisation qui avaient été définies par le texte de 1946.

Pour autant, le tableau de la IV^e République a souvent été excessivement caricaturé, volontairement sans doute, pour tenter de justifier le renforcement de l'exécutif sous la V^e République. Malgré ses échecs et ses imperfections, le régime est loin d'avoir un bilan négatif. Né dans la liesse de la Libération, mais déjà hypothéqué, à sa naissance, par d'interminables débats constituants, il a cependant assuré le redressement économique et la reconstruction du pays après la guerre, réalisé de grandes réformes sociales en application du programme du Conseil national de la Résistance, tout comme il permit à la France d'engager la construction communautaire de la déclaration Schumann en 1950 à l'adoption des traités de Rome en 1957. Mais la difficulté à mener à bien la décolonisation, associée à des institutions perfectibles, a eu raison de ce régime que l'historienne Georgette Elgey appelaient « la République des illusions ».

En 1958, le contexte politique était favorable à ce que tout bascule vers l'inconnu, tant le régime paraissait usé et impuissant. Le Général de Gaulle, absent du devant de la scène politique depuis 1946, mais omniprésent en même temps, tant il s'était installé dans le rôle d'opposant principal d'une IV^e République qu'il qualifiait avec mépris de « système », n'a eu qu'à profiter de la vacance du pouvoir et du désarroi d'une classe politique aux abois, s'en remettant à son autorité et à son prestige pour régler le conflit algérien.

Son retour au pouvoir, dans des circonstances exceptionnelles, ne pouvait que s'accompagner d'un changement de constitution, qui verrait la consécration de ses idées constitutionnelles et l'affirmation d'une volonté, largement partagée, de mettre fin au parlementarisme absolu, cause essentielle des dysfonctionnements des républiques précédentes.

La Constitution de la V^e République a été élaborée dans un laps de temps limité, dans un consensus politique dicté par les circonstances et selon une procédure souple et accélérée qui vit le Parlement abandonner son pouvoir constituant à l'exécutif avec comme seul cadre légal, les dispositions de la loi du 3 juin 1958. C'est une période nouvelle et fondatrice qui s'ouvre, mais personne à l'époque n'en a pressenti la portée réelle.

La V^e République est née de la déliquescence de la IV^e République et de la précipitation des événements lors du mois de mai 1958 qui entraînent un processus constituant rapide et consensuel (I). Approuvé à une très large majorité par référendum, le nouveau texte constitutionnel s'inspire à la fois des idées développées par le Général de Gaulle prônant une restauration de l'autorité de l'État et de celles de Michel Debré, favorables à une rationalisation du parlementarisme (II).

I Une transition rapide précipitée par les événements politiques

Les causes profondes de la déliquescence de la IV^e République sont connues : les excès du parlementarisme ont conduit de fait à un régime d'assemblée avec son lot de crises ministérielles, de combinaisons politiques fragiles, d'immobilisme gouvernemental, sans parler de l'échec des techniques de rationalisation ni de la quasi-impossibilité d'entreprendre une révision constitutionnelle. La V^e République est donc née sur un constat partagé qui facilitera l'élaboration du nouveau texte en permettant le consensus entre ses différents rédacteurs. Si le contexte politique va précipiter les événements (A) reste à trouver la procédure adéquate (B) pour le passage d'un régime à l'autre, en toute légalité.

A La chute de la IV^e République dans l'indifférence générale

Depuis mai 1957 et le renversement du gouvernement de Guy Mollet (qui fut une exception de « longévité » : seize mois !) la IV^e République semble s'enfoncer un peu plus chaque jour dans l'instabilité et l'immobilisme. Aucun gouvernement ne dispose d'une majorité et le pays apparaît comme ingouvernable, alors que la situation en Algérie devient de plus en plus préoccupante avec une intensification des opérations militaires et l'accélération du cycle infernal : violence, répression. Le régime s'est peu à peu enserré dans une guerre dont on ne pouvait prévoir l'issue et la quasi-vacance du pouvoir politique exacerbe la tension, laissant l'armée lui dicter sa ligne de conduite.

Le 13 mai 1958, jour où l'Assemblée nationale doit investir un nouveau chef du gouvernement en la personne de Pierre Pflimlin, 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 (plutôt ouvert aux négociations) 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 ». C'est donc la rupture totale avec le pouvoir politique légal.

Quant aux partisans du Général de Gaulle, ils réclament le retour au pouvoir de leur chef, seul capable, selon eux, de résoudre la crise. Le 15 mai, celui-ci se dit prêt « à assumer les pouvoirs de la République ». Cette concordance des événements entre l'activisme des militaires et les manœuvres en coulisse des partisans du Général de Gaulle ne doit rien au hasard. Les témoignages de cette période confirment que certains gaullistes ont largement contribué

à déstabiliser la IV^e République, tout au moins en Algérie, sans que l'on puisse affirmer néanmoins que le Général de Gaulle y ait lui-même contribué.

Aussi, le 28, le Président du Conseil Pflimlin, finalement investi, démissionne sans même avoir été renversé et le 29, 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 pas l'investiture au Général de Gaulle. Pression contre la chambre et d'une certaine façon, engagement de sa responsabilité devant elle, situation inédite et révélatrice du désarroi dans lequel se trouvait la classe politique en ce printemps 1958 fondateur.

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 (gaulliste depuis la résistance mais qui, avant la guerre, fut proche des communistes), des hauts fonctionnaires, trois anciens présidents du Conseil de la IV^e 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^{er} juin, le Général de Gaulle est investi chef du gouvernement par une majorité de 329 voix contre 224 (les communistes, la moitié des socialistes qui ne suivent pas leur chef Guy Mollet, une partie des radicaux et des personnalités comme Pierre Mendès-France ou François Mitterrand). La voie est donc ouverte pour le passage à un nouveau régime mais la première phase de cette transition, bien qu'ayant tous les signes de la régularité constitutionnelle, est politiquement plus ambiguë, ne levant pas le doute sur une apparence de coup de force.

B La rapidité et l'originalité du processus constituant

Investi le 1^{er} juin, le Général de Gaulle demande et obtient aussitôt les pleins pouvoirs de l'Assemblée nationale pour une durée de 6 mois, ce qui sonne comme une vacance du pouvoir législatif. Le 3 juin, il fait adopter une loi visant à élaborer une nouvelle procédure de révision de la Constitution. En effet, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 est votée dans le respect de la procédure de révision telle qu'elle est prévue à l'article 90 de la Constitution de 1946, lequel réservait le pouvoir de révision au Parlement avec un recours éventuel au référendum dans le cas où les majorités qualifiées devant les assemblées n'étaient pas atteintes.

L'objectif de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 est de déroger à l'article 90 de la Constitution et de transférer l'exercice du pouvoir constituant dérivé, au gouvernement investi le 1^{er} juin. La nouvelle procédure de révision revient à permettre l'élaboration d'un projet de nouvelle constitution. Il s'agit donc d'une révision-abrogation, stratégie habile qui assure à la procédure une régularité juridique difficilement contestable.

Le Parlement abandonne donc son pouvoir constituant au gouvernement et se met en congé. Pour autant, les parlementaires ont, avec la loi du 3 juin, confié « au gouvernement investi le 1^{er} juin » le soin d'élaborer un projet de Constitution. Cette précision n'est pas anodine puisqu'elle signifie que 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. Car le discours du Général de Gaulle dénonçant le régime précédent comme « le système des partis » pouvait être, à bien des égards, assimilé à un discours « anti-parlementariste » classique, ce qui explique les réticences que suscitaient les conceptions du Général de Gaulle, dans une fraction de la classe politique et de l'opinion. Et c'est la raison pour laquelle les parlementaires n'ont consenti à déléguer leur pouvoir constituant qu'à la condition de prévoir les garanties nécessaires à un encadrement de la procédure tel qu'il figure dans les dispositions de la loi du 3 juin fixant des conditions de forme et de fond.

1 Les conditions de forme

Le gouvernement doit soumettre son projet à un comité consultatif constitutionnel composé pour les 2/3 de membres du Parlement. Le Parlement, institution majeure sous la IV^e République, est donc écarté de la procédure puisqu'il n'est même pas consulté en tant que tel, mais simplement par l'intermédiaire de représentants qui siègent dans un organisme spécialement créé à cet effet, et dans lesquels siègent également des personnalités expertes désignées par le gouvernement. Présidé par Paul Reynaud, l'ancien Président du Conseil d'avant le 10 juin 1940, apprécié pour sa modération et son sens du compromis, le Comité consultatif constitutionnel siège du 30 juillet au 14 août, courte période qui montre l'importance toute relative accordée à cet organisme.

Le gouvernement doit ensuite soumettre son projet au Conseil d'État qui jouera pleinement son rôle de conseiller juridique de l'État.

Enfin, la nouvelle Constitution n'entrera en vigueur qu'après ratification populaire par la voie du référendum. Si cette procédure est fréquente en matière constituante, elle est aussi logiquement une application concrète d'une des idées fortes du Général de Gaulle qui affirmait, en 1946, dans son discours de Bayeux, que « les pouvoirs publics ne valent en fait et en droit que s'ils reposent sur l'adhésion confiante du citoyen ». Mais c'est aussi, dans les circonstances précises, un substitut démocratique à l'absence de désignation d'une assemblée constituante.

2 Les conditions de fond

La loi du 3 juin 1958 fixe au gouvernement cinq conditions de fond qui constituent autant de garanties philosophiques et démocratiques quant à la nature des institutions qui seront mises en place.

Le suffrage universel est la source du pouvoir : c'est du suffrage universel que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Cette première condition souligne que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif doivent découler du suffrage universel. Si cette précision peut paraître une évidence logique, elle témoigne de la crainte des parlementaires de voir se mettre en place un régime de type corporatiste.

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés : c'est là le rappel de l'attachement de la France au principe de la séparation des pouvoirs, dans la plus fidèle tradition politique issue de la Révolution française.

Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement : il s'agit sans doute de la condition la plus importante car elle affirme le maintien du régime parlementaire. Cette garantie interdit l'avènement d'un régime présidentiel, ou pire encore, d'un régime personnel et autoritaire qui emprunterait au césarisme démocratique, et à l'image du régime napoléonien.

Incontestablement, il souligne aussi et surtout la méfiance que suscitaient chez bien des parlementaires, les sentiments hostiles au parlementarisme prêtés au Général de Gaulle.

L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles, telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'Homme de 1789.

La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés. Ce principe annonce une solution à un des problèmes essentiels de la IV^e République, avec la volonté de lui donner une réponse institutionnelle, sur un modèle s'inspirant du Commonwealth britannique.

II L'avènement de la V^e République

Élaborée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958, la nouvelle Constitution s'inspire de sources diverses et repose sur un consensus politique large lequel facilitera son adoption (A) et permettra une rapide installation des nouvelles institutions (B).

A L'adoption de la nouvelle Constitution

Les travaux constituants 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 rédigent les articles d'un avant-projet soumis à un comité interministériel réunissant également outre Michel Debré et les quatre ministres d'État : Antoine Pinay le ministre des Finances, René Cassin le vice-président du Conseil d'État, Georges Pompidou et Raymond Janot, collaborateurs directs du Général de Gaulle.

L'avant-projet est adopté par le Conseil des ministres le 25 juillet 1958, avant d'être soumis ensuite au Comité consultatif constitutionnel composé de 16 députés, 10 sénateurs et de 13 personnalités qualifiées désignées par le gouvernement qui se contente d'y apporter quelques amendements sans en modifier l'esprit général.

Le projet est ensuite soumis à l'examen et à l'avis du Conseil d'État avec une présentation générale de Michel Debré le 27 août, dans un discours qui restera comme l'exégèse principale du texte et l'analyse des intentions du constituant.

Enfin, le 3 septembre, le Conseil des ministres adopte le projet définitif qui est présenté au peuple, le 4 par le Général de Gaulle, lors d'une grande allocution publique, place de la République à Paris, cérémonie grandiloquente qui lance la campagne du référendum prévu pour le 28 septembre. L'issue du scrutin ne fait aucun doute tant le consensus qui a présidé à la rédaction du texte se retrouve dans les appels à voter en sa faveur, lesquels proviennent de la grande majorité des partis politiques, notamment le parti radical, la SFIO ou le MRP, partis au pouvoir sous la IV^e République.

Le camp du « non » n'est représenté que par le parti communiste flanqué d'un ensemble hétéroclite de personnalités isolées : quelques socialistes et radicaux dissidents, une fraction de l'extrême droite poujadiste et pétainiste. Après une campagne atone, le projet de constitution est adopté à une écrasante majorité. La participation atteint les 80 % des électeurs, 85 % même

pour la seule métropole. Quant au « oui » il frôle les 80 % des suffrages exprimés en métropole et les dépasse si on y ajoute les suffrages de l'outre-mer. En Algérie, le « oui » atteint même les 95 % des suffrages exprimés, montrant ainsi que le nouveau régime y naît non sans ambiguïté. L'avenir proche le confirmera...

Le succès du Général de Gaulle est donc très large et incontestable. Mais le résultat est difficile à interpréter tant il est paradoxalement contradictoire. Il est difficile en effet de déceler les motivations exactes des électeurs entre ceux qui ont voulu soutenir le Général de Gaulle, ceux qui souhaitent que la guerre d'Algérie trouve une issue rapide ou ceux, sans doute majoritaires, qui, loin des arguties constitutionnelles, ont tout simplement voulu tourner la page de la IV^e République.

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

La première source d'inspiration est bien sûr la pensée constitutionnelle du Général de Gaulle, exprimée à plusieurs reprises et synthétisée dans le discours de Bayeux du 16 juin 1946 dans lequel, marqué par l'expérience de la III^e République, il préconisait une restauration de l'autorité de l'État que le « système des partis », tel qu'il qualifiait « 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 procède 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 réguler 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 constituants, par deux des ministres d'État, Guy Mollet et Pierre Pflimlin. Appréciés par le Général de Gaulle, pour leur expérience et la caution apportée par leurs partis politiques respectifs, ils plaideront à la fois pour la nécessité d'assurer la filiation parlementaire et d'affirmer la place du gouvernement 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. L'avenir proche allait réservé quelques surprises !

B La mise en place des nouvelles institutions

Elle est tout aussi rapide que l'élaboration du texte. Selon ses propres dispositions, la Constitution précise que les institutions qu'elle prévoit doivent être mises en place dans un délai de quatre mois après sa promulgation, le 4 octobre 1958. La Constitution avait prévu un titre entier consacré aux dispositions transitoires et notamment l'article 92 qui autorisait le gouvernement (en l'occurrence toujours celui du 1^{er} juin 1958) pendant le délai de quatre mois à prendre par ordonnances ayant force de loi toutes les mesures nécessaires à l'installation du nouveau régime. Le gouvernement va ainsi prendre 296 ordonnances, et notamment 18 des 19 lois organiques prévues par la Constitution pour en préciser les dispositions. Il s'agissait là d'une véritable délégation du pouvoir législatif consentie temporairement au gouvernement. L'article 92, ainsi que l'ensemble du titre consacré aux dispositions transitoires, a été abrogé par la révision constitutionnelle du 4 août 1995.

En novembre, les élections législatives permettent de désigner la nouvelle Assemblée nationale. Les résultats enregistrent une percée du nouveau parti gaulliste créé quelques semaines plus tôt, l'U.N.R., l'Union pour la Nouvelle République. Le rétablissement du scrutin uninominal majoritaire à deux tours ne permet pas encore une bipolarisation de la représentation parlementaire, mais celle-ci est beaucoup moins morcelée que sous la IV^e République. Profitant des effets amplificateurs du nouveau mode de scrutin, la formation gaulliste obtient une majorité relative en sièges. Les partis politiques traditionnels (SFIO, Radicaux, MRP, Indépendants) se maintiennent. Mais le parti communiste, victime de la nouvelle loi électorale, voit sa représentation réduite à seulement 10 députés, très en deçà de son audience en voix (20% de l'électorat).

Le 21 décembre, les grands électeurs, qui composent le collège électoral présidentiel, désignent le Général de Gaulle comme premier président de la V^e République. Prenant ses fonctions le 8 janvier 1959, lors d'une passation de pouvoir où le Président René Coty déclare que « le premier des Français est devenu désormais le premier en France », il désigne le jour même Michel Debré comme Premier ministre ainsi que les membres du gouvernement.

Avec la désignation des sénateurs, fin janvier 1959, la V^e République est désormais en place.

Au final, dans un délai très bref de six mois, sans révolution ni coup d'État, historiquement causes de tout changement constitutionnel en France, mais par une simple révision-abrogation, le pays a adopté un nouveau régime constitutionnel. Loin d'être un simple changement, ce devait être un véritable bouleversement que personne n'a véritablement pressenti en 1958, qui fut ainsi une année constitutionnelle fondatrice d'une ère nouvelle.