

DOC EN POCHÉ

PLACE AU DÉBAT

La Constitution de 1958, toujours d'actualité ?

Philippe Blachère

La
documentation
Française

Préambule

// Depuis 1791, la France a connu quinze Constitutions et expérimenté des régimes politiques variés. La V^e République, qui célèbre ses 60 ans en octobre 2018, connaît une longévité remarquable. Seule la Troisième République a duré plus longtemps (1875-1940). Comment expliquer le succès du régime fondé en 1958 ? La Constitution, rédigée dans un contexte de crise à la demande du général de Gaulle, n'est-elle pas devenue désuète ? Ou, au contraire, est-elle toujours d'actualité ? Quelles en sont les principales articulations ? //

I Une Constitution pour sauver la République

La Constitution du 4 octobre 1958 ne peut se comprendre sans un bref retour sur les circonstances particulières qui ont précédé son écriture. Elle n'est pas née d'une révolution politique. Elle a été conçue dans la défiance à l'égard du parlementarisme et des « mauvaises habitudes » de la « République des députés » (Roger Priouret, *Revue des deux mondes*, février 1959). Si certaines voix s'étaient élevées sous la III^e République pour rehausser la place de l'exécutif, l'évolution du régime fondé en 1875 a mis en évidence la fragilité d'un système politique dominé par les assemblées. Incapables de former des coalitions stables, inaptes à résoudre les crises et à prendre les

décisions qu'exigeaient les circonstances, les forces politiques ont démontré l'inadaptation des institutions politiques aux exigences des temps modernes.

L'absence de majorité claire et cohérente à la Chambre des députés se retrouve dès les débuts de la IV^e République. Elle est favorisée par le mode de scrutin législatif (proportionnel) qui explique l'émiettement des partis politiques présents au parlement. Le régime de la Constitution du 27 octobre 1946 marque le retour de la tradition parlementaire avec une différence notable par rapport aux lois constitutionnelles de 1875 : l'Assemblée nationale (qui succède à la Chambre des députés) détient plus de prérogatives que le Conseil de la République (qui prend la suite du Sénat). Seuls les députés peuvent renverser le ministère (gouvernement) et ils détiennent le dernier mot en matière législative. Cette configuration institutionnelle produit une conséquence irréversible : le gouvernement procède de l'Assemblée nationale. Or l'indiscipline des parlementaires rend difficile la définition d'une politique cohérente et stable. L'instabilité gouvernementale en découle : en douze ans (1946-1958), vingt-deux cabinets se succèdent, le plus souvent à la suite d'une mise en minorité à l'Assemblée. La déliquescence du parlement justifie, en 1958, l'impérieuse restauration du « pouvoir d'État » selon l'expression du général de Gaulle.

Régime parlementaire et régime présidentiel

Le régime parlementaire, né en Angleterre à la suite d'une lente évolution vers la monarchie limitée, est celui où le gouvernement collégial se trouve placé sous le contrôle du parlement. Plusieurs formes existent mais la catégorie partage des points communs : est parlementaire le régime au sein duquel le chef de l'État (président de la République ou monarque) ne se confond pas avec le chef du gouvernement (Premier ministre) ; la loi est le résultat d'une collaboration entre l'exécutif et le parlement ; l'exécutif peut dissoudre la chambre des députés ; le gouvernement est responsable devant les parlementaires.

Le régime présidentiel, né aux États-Unis, et que la France a connu entre 1848 et 1851, fonctionne selon une séparation stricte entre le pouvoir gouvernemental, confié au chef de l'exécutif (le président), et le pouvoir législatif exercé par le parlement. Aucun pouvoir n'a de compte à rendre à l'autre.

L'écriture d'une nouvelle Constitution s'impose d'autant plus que la crise du 13 mai 1958 en Algérie menace la République. Face à l'imbroglio algérien et devant l'incapacité des gouvernements successifs à résoudre la crise, le président du Conseil (nom donné au chef du gouvernement sous la IV^e République), Pierre Pflimlin, démissionne le 28 mai 1958. Constatant l'échec des politiques engagées sur cette question et redoutant un nouveau « Diên Biên Phu diplomatique » (Robert Lacoste, 1958), le président

René Coty propose au parlement, le 29 mai 1958, d'investir le général de Gaulle comme chef du gouvernement. Le 1^{er} juin 1958, celui-ci est choisi par les députés (329 voix pour et 224 contre). Il sera le dernier président du Conseil de la IV^e République. Le 2 juin, il demande et obtient les « pleins pouvoirs ». Il peut de la sorte gouverner par décrets afin de régler, dans l'urgence, la crise algérienne. Son second objectif est d'écrire une nouvelle Constitution pour changer de République. Le régime politique qui en est issu concilie deux traditions héritées de l'histoire : la démocratie parlementaire et le bonapartisme.

■ Une Constitution pour changer de République

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 déroge aux dispositions sur les modalités de révision de la Constitution de 1946 et donne au gouvernement du général de Gaulle le droit de modifier en profondeur les institutions politiques afin de passer de la IV^e à la V^e République. Depuis les années 1930, un courant révisionniste, composé de juristes et d'élus politiques de gauche (Léon Blum) et de droite (André Tardieu), plaide en faveur de la fin du régime d'assemblée. Chez les députés, une commission de la réforme de l'État constate, en 1934, l'incapacité du parlement à donner au gouvernement les moyens de coordonner ses politiques. Les membres de la commission (dont Millerand, Tardieu, Blum, Raynaud) préconisent de

réhabiliter l'exécutif. À cet effet, ils proposent de restaurer la fonction du chef de l'État en élargissant le collège électoral pour l'élection présidentielle et en augmentant le périmètre des prérogatives présidentielles. Des juristes soutiennent ces initiatives. Parmi eux, le professeur de droit René Capitant propose un changement radical de l'équilibre des institutions. Favorable à un renforcement des pouvoirs constitutionnels du peuple et partisan de la puissance présidentielle, il déplore la confiscation de l'expression de la souveraineté nationale par la Chambre des députés. Sa pensée constitutionnelle a pour objectif de concilier l'efficacité et la stabilité des institutions. Dans un ouvrage intitulé *La réforme du parlementarisme* (1934), il considère que l'évolution moderne des régimes politiques tend vers la concentration du pouvoir au profit de l'exécutif. Plus précisément, il estime que l'initiative des lois doit être confiée au gouvernement. Car « gouverner, ce n'est plus agir dans le cadre des lois existantes ; gouverner, c'est diriger cette législation elle-même ; gouverner, en un mot, c'est légiférer ».

Ces idées réformistes sont reprises par le général de Gaulle et par Michel Debré, nommé garde des Sceaux en juin 1958 et chargé de coordonner la rédaction de la nouvelle Constitution. Proche du général, Debré milite pour l'avènement d'un véritable régime parlementaire moderne, c'est-à-dire dirigé par l'exécutif. Dans deux ouvrages, *Refaire la France. L'effort d'une*

génération (1945) et *Ces princes qui nous gouvernent : lettre aux dirigeants de la nation* (1957), il a proposé de supprimer le cumul entre la fonction de ministre et celle de parlementaire, de remplacer le scrutin à la proportionnelle par le scrutin majoritaire pour les élections nationales, de confier au Premier ministre la direction de la politique nationale. Le général de Gaulle a eu, pour sa part, au moins deux occasions d'exposer ses idées constitutionnelles : à Bayeux, le 16 juin 1946, et à Épinal, le 29 septembre 1946. Dans ces deux discours, il a dessiné un régime politique à la fois démocratique et efficace. La démocratie implique le respect du suffrage universel et de la séparation des pouvoirs. L'efficacité implique que les grandes décisions soient prises par l'exécutif et qu'une coupure nette sépare la direction gouvernementale du parlement. De Gaulle invite, à cet effet, à renforcer les pouvoirs du chef de l'État (qu'il qualifie de « pouvoir d'arbitrage ») et à rendre l'institution présidentielle autonome par rapport aux assemblées parlementaires. L'écriture de la Constitution s'est déroulée, en trois mois au sein d'un comité consultatif constitutionnel, dans le respect des règles démocratiques. Le peuple français a ensuite adopté, par le référendum constituant du 28 septembre 1958, la Constitution qui sera promulguée le 4 octobre. Ce texte a été rédigé pour remplir un double objectif : renforcer l'exécutif, en particulier l'institution présidentielle ; rationaliser le travail du parlement.



Affiches électorales officielles à Paris, quelques semaines avant le référendum constituant du 28 septembre 1958.

© Photo by Keystone-France/Gamma-Keystone via Getty Images

I Une Constitution pour gouverner efficacement

Dans la Constitution de 1958, tout est fait pour permettre à l'exécutif bicéphale (dirigé par le président de la République et le Premier ministre) de gouverner en disposant, en cas de besoin, de ressources politiques et juridiques pour imposer ses décisions. Le parlement, dont les membres ne peuvent plus

simultanément appartenir au gouvernement (art. 23 de la Constitution), apparaît affaibli dans l'exercice de ses prérogatives par rapport aux régimes antérieurs. Des mécanismes encadrent minutieusement le travail parlementaire et limitent l'influence des assemblées. C'est ce que l'on appelle le « parlementarisme rationalisé » (voir chapitre 2).

La limitation de ce qui relève du domaine de loi en est une illustration importante. Pour la première fois, le législateur ne peut plus intervenir sur toutes les matières : il n'est plus souverain. Sa compétence est limitée par l'article 34 de la Constitution à des matières fondamentales (les droits civiques et les libertés publiques, le droit pénal, le droit fiscal et financier, le droit électoral). À l'inverse, l'article 37 confie au pouvoir réglementaire (donc au gouvernement qui l'exerce) le soin d'intervenir dans toutes les autres matières : libre de faire tout ce qui ne relève pas du domaine de la loi, l'exécutif dispose d'un domaine d'intervention très vaste. Le Conseil constitutionnel est d'ailleurs créé afin de veiller à ce que le parlement n'empiète pas sur le domaine d'action du gouvernement.

De plus, la Constitution assure à l'exécutif la maîtrise de la procédure législative. Si le parlement vote toujours formellement la loi, c'est désormais le gouvernement qui l'initie. Il possède l'initiative des projets de loi et le Premier ministre peut accélérer les discussions parlementaires ou décider d'y couper

court par l'utilisation du fameux article 49-3 (qui ne sera profondément révisé qu'en 2008). En cas de résistance parlementaire, le président de la République peut prononcer la dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12) ou déclencher un référendum législatif (art. 11). En somme, l'exécutif a les moyens de gouverner et d'imposer, en cas de difficultés, ses décisions.

I Une Constitution ou des Constitutions de 1958 ?

Le texte constitutionnel pensé en 1958 pour restaurer l'exécutif a bénéficié d'un contexte favorable pour déployer ses potentialités. Les événements politiques du début des années 1960 ont contribué à en consolider l'économie générale. Le général de Gaulle a réussi à ancrer le *leadership* présidentiel dès les premiers mois de son existence en utilisant les techniques constitutionnelles mises à sa disposition (voir chapitre 1). Mais surtout, le père fondateur du régime enracine le présidentielisme par la réforme constitutionnelle du 6 novembre 1962 : en instaurant l'élection directe par le peuple du président de la République, le général de Gaulle assure la légitimité démocratique de ses successeurs.

La V^e République reprend les éléments classiques du régime parlementaire, même si l'importance de l'élection présidentielle et du pouvoir présidentiel imprime au régime le caractère d'un régime

« semi-présidentiel » (Maurice Duverger). Le gouvernement est responsable devant le parlement (ce qui était une condition imposée par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958). La direction de la politique nationale résulte en pratique d'une collaboration entre l'exécutif et les assemblées parlementaires (la loi est toujours votée par le parlement). Mais, à la différence d'un « pur » régime parlementaire, ce ne sont plus les élections législatives qui fondent la légitimité des gouvernants. Le fait que le président de la République soit élu au suffrage universel et doté d'importants pouvoirs imprime au régime de la V^e République une configuration à mi-chemin entre le régime parlementaire et le régime présidentiel.

Depuis 60 ans, les institutions de la France ont prouvé leur capacité à s'adapter à des situations nouvelles. Ayant permis de surmonter les crises sociales (comme celle de Mai-68 ou les émeutes dans les banlieues en 2005), d'assurer les alternances politiques au sommet de l'État, d'affronter les cohabitations, d'intégrer les exigences de la construction européenne, d'aménager d'importantes réformes comme la décentralisation territoriale ou le quinquennat présidentiel, de maintenir le fonctionnement régulier des pouvoirs publics sous l'état d'urgence (entre 2015 et 2017), la Constitution de 1958 perdure dans un contexte évolutif (voir chapitre 4).

Le texte de la Constitution a pourtant connu 24 révisions depuis 1960. Ces transformations ont été



Michel Debré, ministre de la Justice, appose le sceau officiel de l'État français sur le texte original de la Constitution de la V^e République dans le grand hall de son ministère à Paris le 7 octobre 1958. À sa gauche, Jacques Soustelle, ministre de l'Information.

© Photo by Keystone-France/Gamma-Keystone via Getty Images

accompagnées par des interprétations qui modifient le sens des dispositions constitutionnelles. L'exemple de la portée de son Préambule en est une illustration. Ce dernier, placé en tête de la Constitution, débute par la formule : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 [...] ». S'appuyant sur ces mots, le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 16 juillet 1971, en déduit que le législateur doit respecter les déclarations de droits car elles sont dotées d'une valeur constitutionnelle (voir chapitre 3). Dès lors, le juge s'engage dans le contrôle de la constitutionnalité des lois et il justifie la légitimité de son intervention en s'appuyant sur la volonté constituante du peuple français. Cet exemple témoigne de la plasticité des articles de la Constitution. Il permet de comprendre pourquoi un même texte juridique peut subir des interprétations variées.

En fondant, en 1958, un régime politique qui restaure le pouvoir d'État tout en s'inscrivant dans la tradition de la démocratie parlementaire (voir chapitre 5), le général de Gaulle a donné à la France des institutions solides et modernes. Les changements institutionnels et politiques favoriseront les adaptations du régime tout en le transformant en profondeur. Si nous vivons toujours *sous* la Constitution de 1958,

la Constitution *en* 2018 ne ressemble plus à celle pensée par le père fondateur. Cet ouvrage propose d'en mesurer les principales évolutions à l'heure où une nouvelle réforme constitutionnelle présentée en 2018 devrait toiletter les institutions politiques et juridictionnelles sans remettre fondamentalement en cause la V^e République.