

Droit constitutionnel - La Ve République

Leçon 1 : La naissance de la Constitution du 4 octobre 1958

Elina LEMAIRE

Table des matières

Section 1. Le contexte historique.....	p. 3
Section 2. Le cadre juridique.....	p. 5
Section 3. Le cadre conceptuel.....	p. 11

La III^e (1875-1940) et la IV^e (1946-1958) Républiques françaises souffrirent d'une grande instabilité gouvernementale, qui était à la fois une conséquence et un révélateur de la faiblesse des organes exerçant la fonction exécutive. Cette « valse des gouvernements » - ces derniers avaient une durée de vie moyenne d'environ six mois tant sous la III^e que sous la IV^e Républiques – entravait, naturellement, l'action gouvernementale.

Cette situation d'instabilité s'explique d'abord par la prédominance du Parlement – et singulièrement de la chambre basse (la Chambre des députés sous la Troisième République, l'Assemblée nationale sous la IV^e) – qui correspondait, à l'époque, à la culture constitutionnelle française issue de la Révolution, mais aussi et plus prosaïquement par la structure générale des textes constitutionnels et, bien entendu, par la façon dont ils furent appliqués (qui n'est pas sans lien avec la culture constitutionnelle précédemment mentionnée).

En effet, les lois constitutionnelles de la III^e République ne prévoyaient pas, outre le principe de la responsabilité politique du cabinet devant le Parlement énoncé à

l'article 6 de la [loi constitutionnelle du 25 février 1875](#) relative à l'organisation des pouvoirs publics : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels* » de mécanismes ou procédures précis de mise en jeu de cette responsabilité, ce qui conduisait les gouvernements à démissionner dès qu'ils étaient mis en minorité, même sur des questions d'importance mineure, sans enjeu véritable. Par ailleurs, la structuration partisane en était alors à ses premiers balbutiements ; la multiplication, à la chambre basse, des groupes politiques, l'existence de « majorités » variables, fluctuantes et en réalité jamais vraiment acquises à la cause gouvernementale, interdisaient aux gouvernements de s'appuyer sur une majorité cohérente et disciplinée pour pouvoir mener à bien leur politique.

Exemple

Comme l'expliquait René Capitant (à propos du fonctionnement institutionnel de la III^e République), le gouvernement français « *n'est pas un gouvernement de partis, ni homogène sur le modèle anglais, ni même de coalition, sur le modèle weimarien. Il est essentiellement un gouvernement de personnalités* », « La crise et la réforme du parlementarisme en France. Chronique constitutionnelle française (1931-1936) », *Écrits d'entre-deux-guerres (1928-1940)*, Textes réunis et présentés par O. Beaud, Paris, éditions Panthéon-Assas, 2004.

Quant à Auguste Soulier, il soulignait également que « *La majorité de la Chambre des députés a deux caractères dominants : elle est composite au lieu d'être homogène; elle est mouvante au lieu d'être cristallisée [...]. [Le premier caractère] rend nécessaire une coalition des partis et des groupes parlementaires tandis que l'autre commande l'autonomie des éléments coalisés, c'est-à-dire la faculté pour chacun d'eux de rompre unilatéralement, et ad nutum, le pacte solennellement ou tacitement conclu* », *L'instabilité ministérielle sous la Troisième République (1871-1938)*, Paris, Sirey, 1939

Malgré une tentative de rationalisation du parlementarisme en 1946, la IV^e République fut confrontée à des difficultés similaires, les mœurs politiques (la tradition constitutionnelle française de primauté du Parlement, véritable credo républicain) ayant résisté aux textes juridiques.

Le régime parlementaire rationalisé (cf. la leçon consacrée à la Quatrième République dans la première partie du cours) est un régime parlementaire réglementé de façon à pallier les inconvénients résultant de l'absence d'une majorité cohérente de soutien du gouvernement au parlement, notamment par l'octroi au gouvernement de prérogatives dans l'exercice de la fonction législative (initiative, direction des débats parlementaires...) et la réglementation de la mise en jeu de la responsabilité politique du cabinet (limitation du nombre de motions de censure ou de défiance pouvant être déposées par session, exigence de seuils de majorités renforcées pour renverser le gouvernement, etc...).

C'est contre ces excès du « parlementarisme à la française » dans sa version antérieure à la V^e République, dont les traits les plus saillants étaient l'omnipotence des assemblées parlementaires – de la chambre basse – et la faiblesse des organes chargés de la fonction exécutive, que la Constitution du 4 octobre 1958 devait « réagir », en réformant – voire en instaurant, comme devait l'expliquer Michel Debré lors de son allocution devant le Conseil d'État du 27 août 1958 - le régime parlementaire en France.

Dans ce discours, Debré déclarait en effet : « *Le Gouvernement a voulu renover le régime parlementaire. Je serais même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer* ».

La V^e République va naître dans ce contexte de crise grave des institutions françaises, de deux impératifs : régler le conflit algérien et, de façon plus générale, gouverner en temps de crise. Après avoir brièvement exposé le contexte historique de cette naissance, il conviendra d'en présenter d'abord le cadre juridique et ensuite le cadre conceptuel.

Section 1. Le contexte historique

La Seconde Guerre Mondiale a conduit à un ébranlement du système colonial. Le démantèlement des grands Empires coloniaux (dont l'Empire colonial français et l'Empire colonial britannique) provoqua de très importantes tensions, et parfois même la guerre.

La France venait à peine de s'extirper, laborieusement, du conflit indochinois (1946-1954) par les accords de Genève (du 21 juillet 1954) lorsque les institutions de la IV^e République furent confrontées au déclenchement, dans la nuit du 31 octobre au 1^{er} novembre 1954 (la « Toussaint rouge »), du mouvement de libération nationale algérien par une série d'attentats perpétrés sur plusieurs endroits du territoire.

Afin de défendre la République « une et indivisible », en 1956, l'armée française fut déployée sur l'ensemble du territoire algérien. Mais malgré les succès militaires qu'elle devait remporter, les institutions de la IV^e République peinèrent à rétablir paix. Fragilisées, décriées par l'opinion publique, subissant le déchirement des partis (notamment de ceux composant la majorité du Front républicain, indécis sur l'attitude à adopter face aux événements), les institutions finirent par sombrer.

L'indécision et l'instabilité gouvernementales furent en effet exploitées à Alger par les colons favorables à l'Algérie française. Hostiles au gouvernement de Pierre Pflimlin (président du MRP) constitué le 13 mai 1958, qui était favorable à une négociation avec le Front de Libération Nationale (FLN) algérien, des activistes, soutenus par l'armée, envahirent le palais du gouvernement général à Alger et formèrent un « comité de salut public », présidé par le général Massu. Le comité appela le général de Gaulle (héros de la Seconde Guerre qui avait notamment assuré, depuis l'Angleterre, la continuité des institutions républicaines - voir à ce sujet la leçon consacrée à la IV^e République) à prendre le pouvoir pour former un gouvernement de salut public, afin de soutenir l'armée dans la guerre menée contre les indépendantistes algériens.

Répondant à cet appel, De Gaulle se déclara, le 15 mai, « *prêt à assumer les pouvoirs de la République* ». Le 28 mai 1958, le gouvernement Pflimlin démissionnait. Le président de la République, René Coty, décidait alors de faire appel au général de Gaulle pour lui demander de constituer un nouveau gouvernement.

Dans son message adressé au Parlement le 29 mai 1958, le président de la République déclarait : « *Nous voici maintenant au bord de la guerre civile. Après s'être, depuis quarante ans, tant battus contre l'ennemi, les Français vont-ils, demain, se battre contre les Français ?* »

De part et d'autre, des hommes ont la conviction profonde de servir la Patrie que, parmi les uns comme parmi les autres, beaucoup ont défendue au prix de si durs sacrifices. De part et d'autre, on semble s'apprêter au combat fratricide. Sommes-nous donc une Nation où la force pourrait primer le droit ? Quels qu'en soient les vainqueurs provisoires, que resterait-il, après une lutte inexpiable, que resterait-il de notre France ? [...]

Dans le péril de la Patrie et de la République, je me suis tourné vers le plus illustre des Français, vers celui qui, aux années les plus sombres de notre histoire, fut notre Chef pour la reconquête de la liberté et qui, ayant ainsi réalisé autour de lui l'unanimité nationale, refusa la dictature pour rétablir la République. »

Parce que la France était au bord de la guerre civile, parce que les institutions de la IV^e République avaient été incapables de faire face à la crise algérienne, De Gaulle, revenu au pouvoir, décida de réaliser une grande réforme constitutionnelle qui devait permettre de restaurer, en France, un pouvoir « fort », tel qu'il l'appelait de ses vœux depuis son discours de Bayeux. Cette réforme constitutionnelle fut à l'origine de l'instauration de la V^e République.

Quel en fut, précisément, le cadre juridique ?

En savoir plus : Visionnez la vidéo du discours de Bayeux du 16 juin 1946

Section 2. Le cadre juridique

Avant même de revenir sur le devant de la scène politique qu'il avait quittée depuis près de 11 ans (pendant sa « traversée du désert »), le général De Gaulle fit savoir les conditions précises de son retour et du règlement de la crise algérienne : octroi des pleins pouvoirs au gouvernement pendant une période d'un an ; limitation pendant cette même période de l'activité du parlement ; révision de la Constitution et organisation d'un référendum d'approbation d'un projet de nouveau texte constitutionnel.

Le général fut investi président du Conseil par les députés siégeant à l'Assemblée nationale dans les conditions définies à l'article 45 (modifié) de la Constitution du 27 octobre 1946. L'investiture lui fut accordée par 329 voix pour, contre 224.

Dans son discours d'investiture, De Gaulle déclara : « *En ce temps même où tant de chances, à tant d'égards, s'offrent à la France, elle se trouve menacée de dislocation et peut-être de guerre civile.*

C'est dans ces conditions que je me suis proposé pour tenter de conduire une fois de plus au salut le pays, l'État, la République, et que, désigné par le chef de l'État, je me trouve amené à demander à l'Assemblée nationale de m'investir pour un lourd devoir.

De ce devoir, il faut les moyens.

Le Gouvernement, si vous voulez l'investir, vous proposera de les lui attribuer aussitôt. Il vous demandera les pleins pouvoirs afin d'être en mesure d'agir dans les conditions d'efficacité, de rapidité, de responsabilité que les circonstances exigent. Il vous les demandera pour une durée de six mois, espérant qu'au terme de cette période l'ordre rétabli dans l'État, l'espoir retrouvé en Algérie, l'union refaite dans la nation, permettront aux pouvoirs publics de reprendre le cours normal de leur fonctionnement.

Mais ce ne serait rien que de remédier provisoirement, tant bien que mal, à un état de choses désastreux si nous ne nous décidions pas à en finir avec la cause profonde de nos épreuves.

Cette cause – l'Assemblée le sait et la nation en est convaincue – c'est la confusion et, par là même, l'impuissance des pouvoirs. Le Gouvernement que je vais former moyennant votre confiance vous saisira sans délai d'un projet de réforme de l'article 90 de la Constitution, de telle sorte que l'Assemblée nationale donne mandat au Gouvernement d'élaborer, puis de proposer au pays par la voie du référendum, les changements indispensables. [...]

À partir de ce double mandat, à lui conféré par l'Assemblée nationale, le Gouvernement pourra entreprendre la tâche immense qui lui sera ainsi fixée. Quant à moi, pour l'assumer, il me faut assurément et d'abord votre confiance. Il faut ensuite que sans aucun délai - car les événements ne nous en accordent pas – le Parlement vote les projets de loi qui lui seront soumis. Ce vote acquis, les assemblées se mettront en congé jusqu'à la date prévue pour l'ouverture de leur prochaine session ordinaire. Ainsi le Gouvernement de la République, investi par la représentation nationale et pourvu d'extrême urgence des moyens de l'action, pourra répondre de l'unité, de l'intégrité, de l'indépendance de la France. »

Conformément à ces annonces et afin de mener sa réforme institutionnelle à bien, le général De Gaulle, une fois investi, fit adopter une série de textes par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République (la seconde chambre du Parlement), le 3 juin 1958. D'une part, la loi (ordinaire) n° 58-520 relative aux pleins pouvoirs, qui comme son nom l'indique, habilitait le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 à prendre « *par décrets, dénommés ordonnances, les dispositions jugées nécessaires au redressement de la nation, qui pourront notamment abroger, modifier ou remplacer les dispositions législatives en vigueur* ».

Celle-ci devait permettre au gouvernement d'exercer seul le pouvoir, dans la mesure où les assemblées ne seraient plus réunies – à la demande expresse du président du Conseil.

D'autre part, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution du 27 octobre 1946, c'est-à-dire de la Constitution de la IV^e République.

Comme le souligne à juste titre Jean-Marie Denquin dans son ouvrage 1958. *La genèse de la V^e République* (Paris, PUF, 1988), « le général De Gaulle formait donc un gouvernement selon les procédures prévues par la Constitution de 1946. Mais s'il respectait celle-ci, c'était pour l'abolir. Telle était même la condition qu'il avait posée pour revenir au pouvoir, conformément à l'objectif qu'il s'était toujours fixé ».

L'article 90 de la Constitution de 1946, modifié par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, avait pour objet de définir la procédure de révision de la constitution.

Article 90 de la Constitution de 1946 (version initiale) :

« La révision a lieu dans les formes suivantes.

La révision doit être décidée par une résolution adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale.

La résolution précise l'objet de la révision.

Elle est soumise, dans le délai minimum de trois mois, à une deuxième lecture, à laquelle il doit être procédé dans les mêmes conditions qu'à la première, à moins que le Conseil de la République, saisi par l'Assemblée nationale, n'ait adopté à la majorité absolue la même résolution.

Après cette seconde lecture, l'Assemblée nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution. Ce projet est soumis au Parlement et voté à la majorité et dans les mêmes formes prévues pour la loi ordinaire.

Il est soumis au référendum, sauf s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux assemblées.

Le projet est promulgué comme loi constitutionnelle par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

Aucune révision constitutionnelle relative à l'existence du Conseil de la République ne pourra être réalisée sans l'accord de ce Conseil ou le recours à la procédure de référendum. »

Cet article 90 prévoyait plusieurs étapes au processus de révision, qu'il est possible de résumer ainsi : l'initiative de la révision était une prérogative exclusive des députés ; elle se formalisait par une résolution adoptée à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, qui précisait l'objet de la révision ; la résolution était ensuite transmise à la seconde chambre (le Conseil de la République), qui devait également adopter le texte dans les mêmes conditions ; dans l'hypothèse inverse (et afin de ne pas donner un droit de veto absolu à cette seconde chambre qui n'avait ni la même légitimité, ni ne pouvait avoir les mêmes pouvoirs que la chambre basse dans l'esprit du constituant de 1946), l'Assemblée nationale pouvait malgré tout confirmer sa volonté de procéder à la révision après avoir examiné la résolution en seconde lecture, dans un délai minimum de trois mois à compter de la première adoption. Une fois la résolution définitivement adoptée (soit par chacune des deux chambres, soit à l'issue de deux lectures par l'Assemblée nationale), cette dernière devait élaborer un « projet de loi » portant révision de la Constitution, qui devait être voté (à la majorité) par les deux chambres réunies en Parlement. Enfin, l'article 90 prévoyait qu'une fois adopté, le projet de loi était « soumis au référendum », sauf « s'il a été adopté en seconde lecture par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers ou s'il a été voté à la majorité des trois cinquièmes par chacune des deux assemblées ». Le texte était promulgué par le chef de l'État dans les huit jours de son adoption.

La procédure de révision de la Constitution était donc complexe et possiblement (très) longue. Surtout, elle était entièrement maîtrisée par les parlementaires, l'exécutif n'intervenant que dans la phase de la promulgation - en exerçant d'ailleurs à cette occasion une compétence liée, sans aucune marge de manœuvre.

Outre qu'elle était chronophage alors que le gouvernement, désigné en 1958 dans les circonstances que l'on sait, était menacé par une situation insurrectionnelle voire de quasi-guerre civile sur une partie du territoire français, cette procédure, si elle était déclenchée, était probablement vouée à l'échec. Les parlementaires de l'époque n'étaient en effet pas prêts à la révolution institutionnelle que le général De Gaulle avait imaginée, d'autant moins qu'elle devait se concrétiser par un renforcement important des organes exerçant la fonction

exécutive – à commencer par le chef de l'État – tout en conduisant, de façon mécanique, à l'affaiblissement des prérogatives des assemblées parlementaires. La tradition constitutionnelle républicaine française (légicentriste et méfiante à l'égard du pouvoir « personnel », c'est-à-dire individuel), qui irriguait les mœurs politiques de l'époque, était opposée à ce double mouvement.

Parce que les parlementaires n'auraient probablement pas consenti à « réviser » la constitution dans le sens souhaité par De Gaulle, le général n'a, semble-t-il, jamais songé à emprunter la voie de l'article 90 dans sa rédaction de 1946. C'est pourquoi il fit voter aux députés et aux membres du Conseil de la République la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui procédait à la révision de l'article 90 de la Constitution de 1946, de façon à confier la maîtrise de cette révision au gouvernement.

En savoir plus : Le subterfuge utilisé pour assurer le respect formel de l'article 90 de la Constitution

Avant d'examiner la portée exacte de cette révision, il convient de dire deux mots du subterfuge qui fut utilisé pour faire adopter, conformément aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946 – qui n'avait pas encore été modifié –, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Rappelons que le texte de l'article 90 prévoyait d'abord l'adoption d'une résolution précisant l'objet de la révision (ici, en l'occurrence, l'article 90 lui-même) puis, une fois seulement cette résolution adoptée dans les conditions précédemment exposées, l'élaboration, la discussion puis l'adoption, par les deux chambres, du projet de loi constitutionnelle lui-même.

Or, il n'y eut aucune résolution adoptée en juin 1958, les assemblées se prononçant directement sur le projet de loi constitutionnelle, élaboré par le gouvernement.

Afin que soit respectée, formellement, la lettre de l'article 90 de la Constitution de 1946, la révision de 1958 a en réalité été greffée sur une procédure de révision inaboutie, déclenchée en 1955.

Le 25 mai 1955, l'Assemblée nationale avait en effet adopté une résolution qui avait pour objet la révision (parmi d'autres) de l'article 90 de la Constitution. Le Conseil de la République devait quant à lui adopter cette résolution le 19 juillet de la même année mais, faute d'accord sur le fond, la révision n'avait pas abouti : le processus de révision n'avait pas été mené jusqu'à son terme.

Le gouvernement du général De Gaulle greffa sa révision de 1958 sur celle projetée en 1955, en reprenant la résolution adoptée en 1955 à son compte. La condition de l'adoption par les deux chambres d'une résolution déclenchant le processus constituant était, en apparence, remplie.

Quel était l'objet de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 ?

Il était question de modifier la procédure de révision de la Constitution définie à l'article 90 de la Constitution de 1946, afin de permettre au gouvernement du général De Gaulle d'élaborer rapidement un projet de nouvelle constitution, en court-circuitant très largement les parlementaires.

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 comportait un article unique ainsi rédigé :

« Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 et ce, dans les formes suivantes :

Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après :

1° Seul le suffrage universel est la source du pouvoir. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;

2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3° Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;

4° 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 à laquelle il se réfère ;

5° La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un comité consultatif où siègent notamment des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Le nombre des membres du comité consultatif désignés par chacune des commissions est au moins égal au tiers du nombre des membres de ces commissions ; le nombre total des membres du comité consultatif désignés par les commissions est égal aux deux tiers des membres du comité.

Le projet de loi arrêté en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, est soumis au référendum. La loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée par le président de la République dans les huit jours de son adoption. »

La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 encadrait ainsi l'exercice du pouvoir de révision – qui en réalité était un pouvoir constituant – en limitant, tant sur le fond que sur la forme (c'est-à-dire du point de vue procédural), la procédure nouvelle de « révision ».

Le projet de loi constitutionnelle élaboré par le gouvernement du général De Gaulle devrait en effet d'abord respecter les cinq principes de fond déclinés par l'article unique de la loi : le suffrage universel est la source unique du pouvoir (principe démocratique) ; les pouvoirs exécutif et législatif doivent être « effectivement séparés » (barrière de papier sensée prévenir toute velléité dictatoriale du général) ; le gouvernement doit être responsable devant le parlement (le nouveau régime instauré serait donc parlementaire) ; l'autorité judiciaire doit être indépendante afin de pouvoir assurer la protection des droits et libertés (les nouvelles institutions seraient « libérales ») ; enfin, la nouvelle constitution doit organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés (les peuples des colonies).

Le projet de loi constitutionnelle devait ensuite être établi en suivant la procédure définie par la loi constitutionnelle du 3 juin. Le gouvernement devait recueillir l'avis d'un comité consultatif, principalement composé de parlementaires de la IV^e République agonisante, puis l'avis du Conseil d'État. Enfin, la loi du 3 juin prévoyait que le projet de loi constitutionnelle serait soumis au référendum. La ratification populaire du texte devait lui permettre d'acquérir une légitimité qu'il ne pouvait tirer des conditions juridiquement fragiles de sa naissance. Pour reprendre une expression utilisée par Maurice Hauriou (dans un autre contexte), le référendum devait faire office de « colossale éponge », permettant de « laver toutes les illégalités » (commentaire sous l'arrêt [CE, 28 février 1919, Dames Dol et Laurent](#), au sujet de la théorie des circonstances exceptionnelles, inventée par le Conseil d'État).

Il serait légitime de se demander pourquoi le général de Gaulle, s'il avait dès le départ fait le choix de rédiger, avec son gouvernement, un projet de nouvelle constitution – et donc d'exercer le pouvoir constituant, et non le pouvoir de révision – a choisi d'emprunter la voie compliquée de la révision de l'article 90 de la Constitution de 1946, alors même que le pouvoir constituant, par principe souverain, peut agir en dehors de toute contrainte matérielle ou procédurale. Dit autrement, sur le plan strictement juridique, l'entreprise gaullienne de la fin du printemps 1958 fait (juridiquement) peu de sens : pour fonder un nouvel ordre constitutionnel, le gouvernement du général n'avait pas besoin d'inscrire son projet dans la « légalité » d'une Constitution qu'il s'apprêtait à abolir.

En savoir plus : Pourquoi, sur le plan juridique, cette façon de procéder était contestable ?

Qui plus est, cette façon de procéder était juridiquement très contestable, pour au moins trois raisons, d'importance inégale.

D'une part, il est difficile de considérer que, malgré la parade juridique du rattachement de la révision à la tentative avortée de révision en 1955, l'esprit de l'article 90 avait été respecté en 1958, dans la mesure où la révision de l'article 90 réalisée en 1958, n'avait aucune espèce de rapport avec la révision envisagée en 1955, qui avait motivé l'adoption de la résolution déclenchant la procédure, le 25 mai 1955 par l'Assemblée nationale

et le 19 juillet 1955 par le Conseil de la République. Dit autrement, si les deux chambres du parlement avaient, en 1955, consenti à déclencher la procédure de révision, ce n'était pas pour aboutir au résultat de 1958. On aurait donc pu considérer que leur volonté – exprimée par la résolution de 1955 – faisait défaut en 1958.

D'autre part, comme cela a été démontré par Carl Schmitt dans sa distinction entre, d'un côté, la révision de la constitution et, de l'autre, l'abrogation de la Constitution, la révision constitutionnelle « n'équivaut pas » à « l'abrogation de la constitution ». Un pouvoir de « réviser la constitution » [...] signifie qu'une ou plusieurs dispositions légiconstitutionnelles peuvent être remplacées par d'autres, mais seulement à la condition que l'identité et la continuité de la constitution dans son ensemble soient préservées. [...] Le pouvoir de révision constitutionnelle ne contient donc [...] pas le pouvoir de donner une nouvelle constitution » et, ajoute Schmitt – mettant en lumière un troisième motif d'illégalité (lato sensu) de la « révision constituante » (on osera ici l'oxymore) de 1958, « pas davantage le pouvoir de modifier le fondement de sa propre compétence de révision constitutionnelle, de l'élargir ou de le remplacer par un autre », *Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, coll. « Léviathan ».

Il serait également possible d'arguer, dans la continuité de cet argument que – comme d'ailleurs lors de l'adoption de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 –, en modifiant la procédure de révision et en déléguant le pouvoir de révision au gouvernement, le parlement avait disposé d'une compétence que la Constitution de 1946 l'avait seul habilité à exercer, contrevenant ainsi à un principe structurant du droit public en général, et constitutionnel en particulier, selon lequel les compétences s'exercent mais ne se délèguent pas. Pire encore, en admettant que c'est le pouvoir constituant – et non le pouvoir de révision – que la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 avait habilité le gouvernement à exercer, on pourrait considérer que le parlement avait disposé d'une compétence qui ne lui appartenait même pas.

En un mot, quelle que soit la façon d'appréhender la « révision constituante » de 1958, on ne peut que conclure, de façon systématique, à son extrême fragilité juridique.

A l'ère du fondement démocratique de la légitimité politique, la procédure constituante la plus légitime consiste naturellement à impliquer, le plus largement possible, le peuple souverain dans le processus constituant. En amont de la rédaction d'un projet de constitution nouvelle, en lui faisant élire des représentants qui siègeront dans une assemblée constituante ; en aval, en soumettant le projet de constitution ainsi rédigé au référendum. C'est ce processus qui avait été suivi, à l'initiative d'ailleurs du Gouvernement provisoire de la République française présidé par De Gaulle, pour l'élaboration de la Constitution de la IV^e République.

Mais le contexte n'était pas le même en 1946 et en 1958. De Gaulle était pressé par les circonstances précédemment évoquées, qui mettaient en péril les institutions républicaines ; surtout, il souhaitait « garder la main » sur l'écriture de la constitution – qui lui avait totalement échappé en 1945 et 1946. Enfin, il savait que les parlementaires ne consentiraient jamais à faire la « révision » qu'il appelait de ses vœux, dans la mesure où elle conduisait à une réduction drastique de leurs prérogatives.

Pour ne pas donner, malgré tout, l'impression de s'affranchir de toute espèce de cadre juridique et démocratique, le gouvernement du général choisi d'emprunter la voie de la révision de l'article 90 de la Constitution de 1946, dans les conditions décrites plus haut. De cette façon, il espérait donner une apparence de « légalité » (c'est-à-dire de conformité au droit) à son entreprise.

Conformément aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946 révisées, le projet de constitution a été rédigé par le gouvernement du général De Gaulle, dans l'urgence (en à peine trois mois). Soumis au référendum du peuple français le 28 septembre 1958, ce projet fut approuvé à une écrasante majorité (82, 60 % des suffrages exprimés).

La Constitution fut promulguée par le président de la République le 4 octobre 1958. Elle régit, encore aujourd'hui, le fonctionnement des institutions de la France, et dépasse désormais (depuis octobre 2023), le record de longévité précédemment détenu par les lois constitutionnelles de 1875.

Il a été rappelé plus haut que la Constitution de 1958 avait pour objet de corriger les « défauts » du « parlementarisme à la française ». Quel était, précisément, le cadre conceptuel de sa naissance ?

Section 3. Le cadre conceptuel

S'il est important de broser les traits essentiels de ce cadre, ce n'est pas simplement par intérêt historiographique. En effet, le simple examen du texte de la Constitution ne permet pas d'en saisir pleinement l'esprit ; surtout, il ne nous dit rien de la manière dont la Constitution est appliquée par les acteurs politiques, c'est-à-dire du contenu et de la portée de la « constitution réelle », qui peuvent être très différents de ceux de la « constitution » écrite (voir par exemple, sur ce point, le décalage entre le texte des Lois constitutionnelles de 1875 et leur mise en application pratique).

En savoir plus : Constitution écrite et constitution « réelle »

Comme l'écrit Pierre Avril, « La constitution de#signe d'abord un texte qui e#dicte un ensemble de normes dont la signification assigne au juriste son travail prioritaire qui comporte l'examen critique des termes de cet e#noncé#. Mais le droit ainsi identifié#, la lettre ainsi analyse#e ne repre#sentent, comme l'e#crivait Jennings, que the dry bones of the law : Sir Ivor se souciait de la chair qui habille ces « os desse#che#s du droit ». Suivons son invitation.

Indispensable, l'exe#ge#se du texte se re#ve#le en effet insuffisante parce que, a# co#te# de prescriptions claires et impe#ratives, la Constitution contient d'autres dispositions de porte#e plus ge#ne#rale, mais, surtout, beaucoup des unes comme des autres reve#tent un caracte#re plus ou moins discre#tionnaire, de sorte que c'est l'usage qui est fait de cette disponibilit#e, la re#alisation de ces virtualite#s, qui va re#ve#ler le mode d'existence de la Constitution. Car c'est cette Constitution re#elle qu'il importe de connai#tre au travers de sa pratique juridiquement e#value#e ».

Source : « Penser le droit politique (suite) », *Jus Politicum. Revue de droit politique. Actualités* (4 décembre 2018).

Or, le contenu et le sens (ou, à tout le moins, l'une des significations) de cette Constitution « réelle » peuvent (notamment) dépendre des idées qui ont présidé à la naissance de la Constitution écrite.

L'inspirateur principal de cette dernière fut le général De Gaulle qui, dans ses *Mémoires*, tout en présentant la Constitution de 1958 comme la concrétisation du projet constitutionnel esquissé dans son discours de Bayeux, reconnaissait également (dans le sillage de ce qui vient d'être dit) que

« Ce qui est écrit, fût-ce sur un parchemin, ne vaut que par l'application. Une fois votée la Constitution nouvelle, il restera à la mettre en pratique de telle sorte qu'elle soit marquée en fait par l'autorité et l'efficacité qu'elle va comporter en droit. Ce combat-là aussi sera le mien », *Mémoires d'espoir*, tome 1, *Le renouveau 1958-1962*, Paris, Plon, 1970.

Située en Normandie, la ville de Bayeux (célèbre pour sa tapisserie du XI^e siècle, qui constitue le récit brodé de la conquête de l'Angleterre par Guillaume, duc de Normandie) fut rapidement libérée après le débarquement des troupes alliées de juin 1944. C'est ce lieu, symbolique, que le général De Gaulle choisit pour prononcer un discours dans lequel il détaillait ses idées constitutionnelles le 16 juin 1946, un mois après le rejet du projet de constitution élaboré par la première Assemblée constituante dans le cadre du référendum du 5 mai (projet auquel il était opposé), et alors que la seconde Assemblée constituante, élue le 2 juin, venait d'entamer ses travaux (voir la leçon consacrée à la IV^e République).

Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits).

« Au cours d'une pe#riode de temps qui ne de#passe pas deux fois la vie d'un homme, la France fut envahie sept fois et a pratique# treize re#gimes, car tout se tient dans les malheurs d'un peuple. Tant de secousses ont accumule# dans notre vie publique des poisons dont s'intoxique notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles. Les e#preuves inoui#es que nous venons de traverser n'ont fait, naturellement, qu'aggraver cet e#tat de choses. La situation actuelle du monde ou#, derrie#re des ide#ologies oppose#es, se confrontent des Puissances entre lesquelles nous sommes place#s, ne laisse pas d'introduire dans nos luttes politiques

un facteur de trouble passionné. Bref, la rivalité des partis révèle chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux particularités de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État. [...]

Il suffit d'évoquer cela pour comprendre à quel point il est nécessaire que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. [...] Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : le législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons.

Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. [...]

Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de déléguations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire où nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale constituante le Président du gouvernement provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ?

C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, 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. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fut en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France [...] ».

De Gaulle pointait, dans son discours, l'instabilité institutionnelle française qui depuis la Révolution française alimentait les crises et les « dictatures ». Il prônait des pouvoirs « nettement séparés » afin de lutter contre la « confusion » des pouvoirs qui, à ses yeux, avait miné les III^e et IV^e Républiques, en corrompant le régime parlementaire en régime « d'assemblée ». Si, comme l'écrivent Armel Le Divellec et Michel de Villiers « les hypothèses qualifiées de régime d'assemblée sont tellement diverses qu'il est difficile d'y voir une catégorie juridiquement consistante », « l'expression dit bien la chose : l'assemblée monopolise le pouvoir » (Dictionnaire du droit constitutionnel, Paris, Sirey). Il était aussi favorable à des pouvoirs « fortement équilibrés », l'équilibre devant se faire entre les organes exerçant la fonction exécutive (chef de l'État, gouvernement) et celui exerçant à titre principal la fonction législative (le parlement, que De Gaulle souhaitait bicaméral, ce qui n'allait pas

dans le sens des républicains de son époque), alors que la pratique française du régime parlementaire était caractérisée, depuis la III^e République, par l'omnipotence de la chambre basse. Ce déséquilibre, combiné avec d'autres éléments conjoncturels, était source d'instabilité gouvernementale et de faiblesse des organes exécutifs. La séparation et l'équilibre devaient être atteints en émancipant le gouvernement (et le chef de l'État) de la tutelle des parlementaires, d'abord et en tout premier lieu en leur retirant la possibilité de désigner les autorités exécutives. De Gaulle souhaitait enfin qu'« *au-dessus des partis* », le président de la République, élu par un collège électoral large, se positionne comme le gardien des intérêts permanents de la France, des intérêts supérieurs de la Nation. C'est de cette autorité que devrait, désormais, procéder le gouvernement.

En choisissant ce moment clé pour présenter sa conception des meilleures institutions pour la France, le général espérait peut-être peser sur l'écriture du second projet de Constitution de 1946. Il n'en fut rien. En revanche, ses idées inspirèrent la Constitution de 1958.

Dans l'allocution précitée prononcée par Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958, le futur premier Premier ministre de la V^e République résumait l'esprit général et la philosophie du projet de constitution, qui devait être approuvé un mois plus tard par le peuple français.

« Avec une rapidité inouïe, au cours des dernières années, l'unité et la force de la France se sont dégradées, nos intérêts essentiels ont été gravement menacés, notre existence en tant que nation indépendante et libre mise en cause. A cette crise politique majeure, bien des causes ont contribué. La défaillance de nos institutions est, doublement, une de ces causes ; nos institutions n'étaient plus adaptées, c'est le moins qu'on puisse dire, et leur inadaptation était aggravée par de mauvaises mœurs politiques qu'elles n'arrivaient point à corriger. »

L'objet de la réforme constitutionnelle est donc clair.

Il est d'abord, et avant tout, d'essayer de reconstruire un pouvoir sans lequel il n'est ni État, ni démocratie, c'est-à-dire en ce qui nous concerne, ni France, ni République. [...]

Une première volonté a dominé ce projet : refaire le régime parlementaire de la République. »

« Reconstruire » le pouvoir, cela signifiait rompre avec la pratique française des organes exécutifs affaiblis par la primauté du parlement. Du point de vue de la technique juridique, le constituant de 1958 espérait que cet objectif serait atteint grâce à la rationalisation du parlementarisme. Nous verrons selon quelles modalités précises dans les chapitres suivants.

Pour conclure, on peut considérer que le constituant de 1958 a avant tout cherché à donner à la France la stabilité (gouvernementale) et l'autorité qui, depuis 1875, lui avaient parfois fait défaut. A cet égard, le général De Gaulle s'inscrit certes dans la continuité républicaine, dans la mesure où il ne change pas la nature du régime, mais aussi dans une forme de rupture par rapport à la façon de concevoir la République et le régime parlementaire.