

Chapitre 1

L'instauration du régime

En 1958, la substitution d'un régime à un autre n'allait pas de soi, car la volonté de mettre fin aux errements de la IV^e République n'impliquait pas nécessairement sa disparition et, surtout, il n'était pas certain que le changement pur et simple de Constitution fût possible.

I. Un régime à la filiation irréprochable?

Les sources de notre régime sont ambiguës. Politiquement, la V^e République est issue d'une tentative de coup d'État. Seules quelques habiletés juridiques ont permis de sauver *in extremis* les apparences de la légalité républicaine.

A. Le contexte politique : une tentative de coup d'État

La V^e République est née des défaillances de la république précédente et de la crise aiguë qui l'a vue sombrer. Aux faiblesses propres de la Constitution de 27 octobre 1946 s'ajoutait une tradition politique apparue en 1877. Selon elle, le pouvoir exécutif ne devait en aucun cas contrarier la volonté nationale exprimée par ses représentants élus. Dès lors, la désuétude du droit de dissolution et l'effacement du chef de l'État avaient laissé émerger un *parlementarisme moniste* : le Gouvernement était réduit à un simple rôle d'exécutant par des assemblées toutes-puissantes. Favorisé par la représentation proportionnelle, le multipartisme anarchique entraînait une instabilité ministérielle chronique au point que vingt-quatre gouvernements différents s'étaient succédé en douze ans.

L'incapacité de la IV^e République à résoudre le conflit algérien fut la cause déterminante de son effondrement. Les partis qui gouvernaient le plus souvent par coalition ne pouvaient s'entendre sur une solution commune à l'entreprise de « pacification » et, de tous côtés, pour se maintenir au

pouvoir, on temporisait. Enlisée dans une guerre de décolonisation qui se radicalisait, la classe politique se coupait peu à peu du pays. L'opinion publique était partagée entre indifférence et hostilité à l'égard d'un régime de plus en plus discrédité que gaullistes et communistes attaquaient avec virulence aux extrêmes.

Le détonateur fut la formation d'un Gouvernement mené par Pierre Pflimlin qui venait de publier un article sur la nécessité d'engager des pourparlers avec les rebelles. Le 13 mai, un hommage populaire rendu à trois militaires français exécutés par le FLN tourna à l'insurrection avec la complicité de l'armée et le soutien actif de plusieurs militants venus de Paris pour favoriser le soulèvement. Parmi eux, Léon Delbecque, membre du cabinet de Jacques Chaban-Delmas, ministre de la Défense nationale et partisan notoire du général de Gaulle. Les émeutiers prirent d'assaut le siège du Gouvernement général, symbole de l'autorité de la République en Algérie, et constituèrent dans le plus grand désordre un Comité de salut public (CSP) qui fut d'abord placé sous la présidence du général Massu, un autre proche du général de Gaulle.

Biographie

Chef de la France libre en 1940, puis dirigeant du Comité français de Libération nationale pendant la Seconde Guerre mondiale, président du Gouvernement provisoire de la République française de 1944 à 1946, le général **Charles de Gaulle** avait été écarté du pouvoir sous la IV^e République. Fondateur du Rassemblement du peuple français (RPF), mouvement politique très critique à l'égard du « régime des partis », mais condamné à s'affaiblir, il s'était retiré de la vie politique en 1953 entamant ainsi une « traversée du désert » de cinq ans.

Devant ces événements, le Gouvernement voyant ces mystères le dépasser, feignit d'en être l'organisateur. Il confia tous les pouvoirs civils et militaires au général Salan, commandant en chef des forces armées en Algérie, pour lui donner officiellement autorité sur le CSP. De son côté, de Gaulle, informé dès avant l'émeute de ses préparatifs, était encouragé par les séditions eux-mêmes à briser son silence. Mais, se souvenant de la malheureuse formule de Napoléon III qui n'était « sorti de la légalité que pour rentrer dans le droit », il ne voulait pas tenir son pouvoir d'un coup de force. Le 15 mai, un « vive de Gaulle » lâché par Salan à la foule algéroise déclencha toutefois une telle ovation populaire que le Général

se décida à publier un communiqué dans lequel il se déclarait « prêt à assumer les pouvoirs de la République ».

La tension fut à son comble quelques jours plus tard. Les putschistes prirent le pouvoir en Corse et constituèrent un second CSP à Ajaccio, tandis que la rumeur annonçait un largage imminent de parachutistes sur les points névralgiques de la capitale (opération « Résurrection »). Par des tractations et entrevues secrètes, la plupart des personnalités du régime tentèrent d'obtenir un compromis acceptable du général de Gaulle. Le 27 mai, celui-ci annonça, par un nouveau communiqué, qu'il avait entamé « le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un Gouvernement républicain », alors que celui de Pierre Pflimlin n'était pas encore démissionnaire. Enfin, le 29 mai, le président de la République, René Coty, adressa un message au Parlement dans lequel il l'informait de sa décision d'appeler « le plus illustre des Français » à la tête du Gouvernement et menaçait de démissionner si celui-ci n'était pas investi. Le 1^{er} juin 1958, de Gaulle vint faire devant l'Assemblée nationale une brève déclaration. L'investiture qui sauvait les apparences fut votée par 329 voix contre 224.

Remarque

Parmi les opposants, figuraient les communistes et 49 socialistes sur 95 dont François Mitterrand et Pierre Mendès France. « Je ne puis admettre de donner un vote contraint par l'insurrection et la menace d'un coup de force militaire », déclara ce dernier lors des débats.

De Gaulle devint ainsi le dernier président du Conseil de la IV^e République. Il constitua un Gouvernement d'union nationale qui comprenait aussi bien Guy Mollet (SFIO), que Pierre Pflimlin (MRP) ou Antoine Pinay (Indépendants), mais qui excluait le Parti communiste français (PCF). La France avait échappé au déshonneur du coup d'État grâce à l'imposante stature d'un homme providentiel. Ce trait majeur qui, depuis l'Empire napoléonien, compose l'une des figures fortes de notre mythologie politique (R. Girardet) devait peser lourd sur l'avenir du régime.

B. Le contexte juridique : un respect formel de la légalité

Tous les problèmes n'étaient pas résolus, car la condition mise par de Gaulle à son retour était de changer de république. Dans son discours d'investiture, il avait d'emblée demandé les pleins pouvoirs ainsi que la compétence constituante. La difficulté était d'importance. Comment

préparer une nouvelle Constitution alors que celle de 1946 était toujours en vigueur? Comment changer de régime tout en préservant la légalité républicaine? Le 3 juin 1958, le Parlement vota deux lois qui n'apportèrent qu'une réponse formelle à ces questions: la première confiait les pleins pouvoirs au Gouvernement pour une période de six mois, la seconde lui déléguait sa compétence constituante. Ainsi de Gaulle était-il autorisé à entamer la procédure d'élaboration d'un nouveau texte constitutionnel.

Définition

La **Constitution** est la norme suprême de l'ordre juridique interne. À cette définition *formelle*, on ajoute parfois un sens *matériel*. Le terme renvoie alors à l'ensemble des règles qui régissent l'organisation et le fonctionnement des organes supérieurs de l'État.

1. Le problème de la régularité de la procédure

Pour supprimer la IV^e République sans donner le sentiment d'une violation pure et simple de l'État de droit, il fallut procéder à un montage juridique complexe. La Constitution de 1946 prévoyait, dans son article 90, une procédure de révision à la charge exclusive du Parlement et du peuple sous de strictes conditions. Aussi la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 se présenta-t-elle d'abord comme une révision de la procédure de révision. On décida de transférer la compétence constituante du Parlement au Gouvernement, ce que la souveraineté des représentants de la Nation rendait a priori possible. Toutefois, le but étant en réalité d'autoriser le Gouvernement à faire table rase de l'ordre constitutionnel existant et non de l'amender, cet artifice ne pouvait tromper personne: il s'agissait ni plus ni moins d'un détournement de mandat. La mesure était contraire tant à l'esprit de l'article 90 qu'à celui de la IV^e République.

Rappel

Le procédé avait déjà servi avec la loi du 10 juillet 1940 qui octroyait le pouvoir constituant au maréchal Pétain et suspendait de fait les lois constitutionnelles de 1875 établissant la III^e République. À la Libération, l'ordonnance du 21 avril 1944 avait déclaré inéligibles les parlementaires responsables de ce faux-pas.

La loi du 3 juin 1958 imposait ensuite au Gouvernement un certain nombre de conditions de fond et de forme.

Sur le plan matériel, le constituant devait respecter cinq principes fondamentaux que la postérité allait retenir sous le nom des « cinq bases »:

le suffrage universel (qui garantissait la légitimité démocratique du futur régime), la séparation des pouvoirs (qui interdisait toute forme de dictature), la responsabilité politique du Gouvernement (qui assurait le caractère parlementaire des institutions), l'indépendance d'une autorité judiciaire chargée de protéger les libertés essentielles définies par le préambule de 1946 et la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (ce qui préservait la continuité libérale et républicaine du régime) et l'organisation des rapports de la République avec les peuples qui lui étaient associés (dont le but était d'aménager le lien entre la France et ses territoires d'outre-mer).

Sur la forme, la loi du 3 juin imposait l'avis préalable d'un Comité consultatif constitutionnel (composé pour les deux tiers de membres du Parlement), l'avis du Conseil d'État ainsi que la ratification du projet de révision par voie de référendum. En déléguant une compétence qui avait toutes les apparences d'un pouvoir constituant dérivé et relatif, les parlementaires pouvaient considérer à bon compte que le respect du droit était sauf.

Définition

Le **pouvoir constituant** est le pouvoir d'élaborer une Constitution lorsqu'il n'en existe pas ou qu'il n'en existe plus (pouvoir constituant *originnaire et absolu*). C'est aussi celui de modifier une Constitution existante selon la procédure et dans les limites qu'elle a elle-même fixées (pouvoir constituant *dérivé et relatif*).

2. Le déroulement de la procédure constituante

La Constitution fut élaborée dans la précipitation lors des premiers jours de l'été 1958. Aucune publicité ne fut faite sur les travaux préparatoires. L'élaboration de l'avant-projet revint à un *Comité interministériel* réunissant les principaux ministres du Gouvernement ainsi que René Cassin, vice-président du Conseil d'État, Raymond Janot, conseiller technique au cabinet du général de Gaulle et Georges Pompidou, directeur de ce même cabinet. Les travaux de ce Comité interministériel étaient préparés par un *groupe d'experts*, hauts fonctionnaires et représentants des ministres d'État, sous la houlette du Garde des Sceaux, Michel Debré.

Le texte une fois rédigé fut entériné par le Conseil des ministres. Le *Comité consultatif constitutionnel* ne joua qu'un rôle tout à fait formel. Alors que sa fonction était d'associer les parlementaires au processus constituant,

ceux-ci ne réussirent pas réellement à se faire entendre du Gouvernement sur les dispositions qui suscitaient le plus de réticences (art. 16, 23, 34, 45, 49). Les seules modifications qu'ils obtinrent portèrent sur des détails. Après l'avis du Conseil d'État, de Gaulle présenta publiquement le projet définitif le 4 septembre. Le *référendum de ratification* du 28 septembre fut un immense succès (82,6 % de « oui »).

Remarque

Ce scrutin référendaire n'était pas exempt d'ambiguïtés. La très large adhésion qui venait de se manifester allait-elle à la V^e République, à l'homme qui l'avait voulue ou au maintien de l'Algérie sous la souveraineté française ? Ces motivations étaient mêlées au sein de la population et cette incertitude compromettait d'emblée les chances de s'entendre sur la nature exacte des institutions qui venaient d'être adoptées.

La Constitution fut promulguée le 4 octobre 1958 et quatre mois de transition furent nécessaires pour la mise en place de la nouvelle république. Cette période fut marquée par une série de mesures qui, tout en étant régulières, en disaient long sur l'esprit dans lequel le régime s'instaurait. Le Gouvernement utilisa l'article 92 (aujourd'hui abrogé) pour adopter *dix-huit lois organiques* qui vinrent compléter la Constitution sur des points aussi importants que la délégation du vote parlementaire, la Haute Cour de Justice, l'organisation, le fonctionnement et la procédure devant le Conseil constitutionnel ou encore les lois de finances. Des ajouts majeurs étaient ainsi décidés discrétionnairement par le Gouvernement après la fin de la procédure constituante et en dehors de tout recours devant le Conseil d'État (CE, 12 fév. 1960, *Société Eky*).

Définition

Une **loi organique** est une loi relative aux pouvoirs publics, qui complète la Constitution et qui est adoptée dans des conditions de délai et de majorité fixées par l'article 46 de celle-ci. Elle se situe à un niveau infra-constitutionnel et supra-législatif dans la hiérarchie des normes.

II. Un régime parlementaire rationalisé ?

« Il faut qu'une Constitution soit courte et obscure, prétendait Napoléon. Elle doit être faite de manière à ne pas gêner l'action du Gouvernement ».

Avec ses 92 articles originels, la Constitution de 1958 n'était pas courte, mais elle présentait assez d'obscurités pour satisfaire le pouvoir exécutif. S'il existait, chez les constituants, un consensus pour restaurer la présidence de la République, rééquilibrer le pouvoir gouvernemental et soumettre le Parlement, il n'est pas certain que cette entreprise de clarification ait eu, dès le départ, toute la cohérence nécessaire.

A. L'ambiguïté de la restauration présidentielle

Depuis Jules Grévy, la présidence de la République était, en France, considérablement abaissée. Quand on ne votait pas « pour le plus bête », selon le mot de Clemenceau, on choisissait de préférence une personnalité effacée dont on n'avait pas à craindre qu'elle pût briguer quelque autorité que ce fût. En 1958, le choix d'une élection départementarisée paraissait dans la logique de la réhabilitation des fonctions présidentielles, mais la définition de son rôle d'arbitre n'était pas sans équivoque.

Rappel

Le 16 mai 1877, le président de la République, Mac-Mahon, avait constitué un Gouvernement de Broglie politiquement opposé à la majorité parlementaire. La Chambre des députés l'avait alors renversé et, le 19, le chef de l'État avait riposté en prononçant la dissolution de la chambre. « Il faudra se soumettre ou se démettre », lui avait lancé Gambetta, le 15 août, en envisageant sa défaite aux législatives d'octobre. Battu, le chef de l'État s'était soumis, puis avait fini par démissionner. Son successeur, Jules Grévy, en tira la leçon et ouvrit l'ère des présidents inaugurateurs de chrysanthèmes. « Je n'entrerais jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels », déclara-t-il dans son fameux message aux assemblées du 7 février 1879.

1. Le choix de l'élection départementarisée

L'article 6 de la Constitution prévoyait au départ que le président de la République était élu pour sept ans par un collège de grands électeurs composé des parlementaires et d'élus locaux de métropole et d'outre-mer. Le chef de l'État était ainsi soustrait à l'influence du Parlement qui, sous les deux républiques précédentes, était seul à le désigner. Cette réforme, considérée comme un préalable au rééquilibrage des rapports entre les pouvoirs publics, comportait plusieurs inconvénients.

En premier lieu, elle faisait du président l' élu du monde rural, le représentant de « la France du seigle et de la châtaigne » (G. Vedel), car les petites communes se trouvaient surreprésentées au sein du collège électoral. En second lieu, cette modalité d'élection ne suffisait pas à asseoir l'autorité présidentielle. Les députés pouvaient se prévaloir de leur élection au suffrage universel direct face à un chef d'État élu de manière indirecte. Cette situation, acceptable dans l'hypothèse où le président n'aurait été qu'un simple arbitre, l'était moins s'il devait jouer un rôle actif dans la conduite de la politique nationale.

Cette question ne suscita pas les controverses qui lui étaient potentiellement attachées. La majorité des membres du Comité interministériel prirent cette innovation pour ce qu'elle était : un moyen de placer le chef de l'État au-dessus des querelles partisans, une garantie pour l'autorité morale qu'on entendait lui conférer. De Gaulle, de son côté, se sachant destiné à être le premier titulaire de la fonction, comptait sur sa légitimité historique pour faire contrepoids, sinon pour s'imposer à celle de l'Assemblée nationale.

2. Le quiproquo du président-arbitre

Sur la définition du rôle du président, les vues étaient très opposées parmi les rédacteurs de la Constitution. De Gaulle avait exprimé ses idées dès le discours de Bayeux, le 16 juin 1946. Il souhaitait faire du chef de l'État le véritable titulaire de l'exécutif. Selon lui, le président devait être doté des moyens nécessaires pour résoudre une crise institutionnelle (dissolution, référendum) et avoir la possibilité d'exercer une dictature provisoire pour sauvegarder la Nation en cas de péril national. En période ordinaire, il lui revenait de définir les grandes orientations et de trancher sur toute question. Cela supposait qu'il nomme et révoque à son gré les ministres et qu'il impose son autorité à l'État tout entier.

Au sein du Comité interministériel, l'opposition à ce projet fut très forte. Ce n'est qu'après des négociations difficiles, que de Gaulle accepta un compromis à partir des idées de Michel Debré. Celui-ci proposait de faire du président un modérateur situé au-dessus des intérêts partisans. Il fut donc décidé qu'il serait un arbitre, pouvant nommer le Premier ministre, mais n'ayant pas la faculté de le révoquer. Les prérogatives personnelles qui lui étaient confiées traduisaient le pouvoir de solliciter d'autres pouvoirs (le peuple, le Conseil constitutionnel) dans l'éventualité d'une crise