

# La Constitution du 4 octobre 1958

---

La Constitution du 4 octobre 1958 institue le 22<sup>e</sup> régime politique que la France a connu depuis la Révolution de 1789. Inspirée notamment par les idées de Michel Debré et du général de Gaulle, la Constitution de 1958 a été soumise à référendum le 28 septembre 1958 et a été approuvée massivement par le corps électoral. Elle se situe au carrefour des grandes traditions constitutionnelles françaises. La Constitution de la V<sup>e</sup> République, qui est beaucoup plus longue que les lois constitutionnelles de la III<sup>e</sup> République, comporte 89 articles qui sont répartis en 16 titres différents :

- titre I : De la souveraineté
- titre II : Le président de la République
- titre III : Le Gouvernement
- titre IV : Le Parlement
- titre V : Des rapports entre le Gouvernement et le Parlement
- titre VI : Des traités et accords internationaux
- titre VII : Le Conseil constitutionnel
- titre VIII : De l'autorité judiciaire
- titre IX : La Haute Cour
- titre X : De la responsabilité pénale des membres du Gouvernement
- titre XI : Le Conseil économique, social et environnemental
- titre XI bis : Le défenseur des droits<sup>1</sup>
- titre XII : Des collectivités territoriales
- titre XIII : Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie
- titre XIV : De la francophonie et des accords d'association<sup>2</sup>
- titre XV : Des Communautés européennes et de l'Union européenne
- titre XVI : De la révision

---

1. En introduisant dans la Constitution cette nouvelle autorité, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue consacrer une des propositions phares formulées par le « comité Balladur » (voir J.-Cl. Zarka, « Le nouveau "Défenseur des droits" », *Gazette du Palais*, 27 au 27 août 2008, n° 240 -241).

2. Avec l'introduction de ce nouveau titre, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a permis la consécration de la francophonie.

Dans son article 1<sup>er</sup>, la Constitution définit les caractères fondamentaux du régime mis en place en 1958 : « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale ». Depuis la révision constitutionnelle de 2003, la décentralisation est devenue un des fondements même de l'État puisque l'article 1<sup>er</sup> précise désormais que l'organisation de la République est « décentralisée ».

Le principe d'indivisibilité est « la base constitutionnelle du caractère unitaire de l'État. Il a pour fondement l'unicité du peuple français, dont l'unité linguistique est l'une des conditions<sup>1</sup> ». C'est en se référant au caractère indivisible de la République que le juge constitutionnel est venu déclarer inconstitutionnelle la notion de peuple corse<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la Constitution de la V<sup>e</sup> République reconnaît pour la première fois l'existence des partis politiques qui « concourent à l'expression du suffrage ». L'article 4 de la Constitution impose aux partis de respecter « les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ».

La Constitution de 1958, qui instaure un régime parlementaire rationalisé, a connu de très nombreuses révisions. La pratique constitutionnelle a consacré sa flexibilité dans des circonstances originales comme la cohabitation. Cette Constitution a fait l'objet de lectures contradictoires dans la mesure où elle est « riche de virtualités opposées » selon l'expression du doyen Georges Vedel.

## **I. Les caractéristiques essentielles de la Constitution de 1958**

### **1. La Constitution de 1958 et la démocratie semi-représentative**

L'article 3 alinéa 1 de la Constitution précise que « la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum ». Par cette disposition, le texte constitutionnel instaure un équilibre entre la souveraineté nationale et la souveraineté populaire. Il met sur le même rang l'exercice direct et l'exercice indirect de la souveraineté. La Constitution réalise un compromis entre le régime représentatif et la démocratie directe.

---

1. G. Marcou, « Le principe d'indivisibilité de la République », *Pouvoirs*, n° 100, Seuil, p. 65.

2. Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, Statut de la Corse.

Le texte constitutionnel de 1958 a voulu réhabiliter la pratique référendaire qui avait engendré la méfiance des régimes d'assemblée des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, soucieux de préserver au maximum leur pouvoir absolu de légiférer. Cette procédure particulière d'édiction du droit, relevant de la grande tradition rousseauiste de la souveraineté populaire, a été préconisée en 1958 par René Capitant. Le référendum national est prévu notamment par les articles 11 et 89 de la Constitution.

Un référendum d'initiative partagée, associant citoyens et parlementaires, a été introduit par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008.

Il peut être organisé à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement (environ 180 parlementaires), soutenu par 10 % des électeurs inscrits sur les listes électorales, soit quelque 4,5 millions de personnes. L'initiative prendra la forme d'une « proposition de loi ». Ce référendum d'initiative mixte ne peut avoir pour objet l'abrogation d'une disposition législative promulguée depuis moins d'un an.

Par ailleurs, pour qu'un tel référendum prévu désormais à l'article 11 de la Constitution et qualifié à tort de « référendum d'initiative populaire » soit organisé, il sera indispensable que la proposition de loi ne soit pas examinée par les deux assemblées dans un certain délai.

## 2. La Constitution de 1958 et la restauration du pouvoir exécutif

La Constitution de 1958 a procédé à la restauration du pouvoir exécutif dans toutes ses composantes. Le président n'est plus élu par les seules assemblées parlementaires. Il se voit reconnaître un certain nombre de prérogatives personnelles dont il détient le monopole et qui vont lui permettre d'exercer sa fonction d'arbitrage. La révision référendaire de la Constitution du 6 novembre 1962 lui donnera une légitimité démocratique incontestable et éloignera les institutions du « parlementarisme à la française<sup>1</sup> ».

---

1. Cette expression d'André Hauriou désigne par opposition au « parlementarisme anglais » le régime que la France a connu sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Républiques, un régime caractérisé par l'instabilité ministérielle et l'effacement de la fonction présidentielle (voir J.-Cl. Zarka, *Introduction au droit constitutionnel*, Ellipses, 3<sup>e</sup> éd., 2008).

C'est cette réforme constitutionnelle qui a conduit à l'avènement de la notion de « majorité présidentielle », laquelle majorité est constituée en principe de toutes les formations politiques ayant apporté leur soutien au candidat à la présidence de la République.

Cette majorité présidentielle va s'organiser autour du projet politique que propose le candidat à la présidence de la République et doit ensuite trouver sa représentation parlementaire. Cependant, la prépondérance présidentielle est fragile. Elle est fonction de la conjoncture politique. Le président peut être confronté à une discordance entre « sa » majorité (la majorité présidentielle) et la majorité parlementaire, laquelle majorité est formée des forces politiques qui soutiennent au jour le jour l'action gouvernementale.

La Constitution de 1958 procède également au renforcement de la fonction gouvernementale. En vertu de l'article 20 de la Constitution, le Gouvernement détient le monopole de la fonction gouvernementale. Il est seul compétent pour déterminer les objectifs de la politique nationale et pour les mettre en œuvre. Le Parlement ne peut s'immiscer dans la détermination de la politique gouvernementale.

La Constitution s'efforce de rendre difficile le renversement des gouvernements en multipliant les contraintes juridiques. Elle met en place de nombreuses techniques de parlementarisme rationalisé dans le but d'améliorer l'efficacité de l'action gouvernementale. Ces mécanismes rendent possible sur le plan constitutionnel la logique du Gouvernement minoritaire. En effet, ils ont été introduits dans la Constitution afin de permettre à l'exécutif de ne pas être dépendant du pouvoir législatif. C'est d'ailleurs précisément en pensant à l'hypothèse d'un Gouvernement minoritaire que les constituants de 1958 ont travaillé car, à l'époque, « nul n'imaginait que le fait majoritaire puisse exister en France<sup>1</sup> ».

### **3. La Constitution de 1958 et l'infériorisation du pouvoir législatif**

La Constitution du 4 octobre 1958 institue un domaine du règlement et définit de manière limitative, dans son article 34, le domaine de la loi. Celle-ci est soumise à un contrôle de conformité à la Constitution. Ce contrôle est confié au Conseil constitutionnel qui est une innovation essentielle introduite par le texte de 1958

---

1. J. Charlot, « La V<sup>e</sup> République : une mutation politique », *Pouvoirs*, n° 4, PUF, 1978, p. 114.

et qui est l'indispensable garant du respect des domaines de compétence de la loi et du règlement. Il est un instrument de la rationalisation du parlementarisme voulue par Michel Debré.

La Constitution de 1958 réduit les prérogatives des assemblées parlementaires en modifiant les conditions de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement. Elle réglemente très strictement la procédure de la motion de censure. Elle autorise le Gouvernement à intervenir à tous les stades de la procédure législative ordinaire.

Cela étant précisé, la loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République adoptée par le Congrès du Parlement, le 21 juillet 2008, permet une revalorisation du Parlement. La principale nouveauté concerne l'examen en séance non plus du texte transmis par le Gouvernement mais de celui amendé en commission. Toutefois, cette disposition ne s'appliquera pas aux projets de révision constitutionnelle et aux lois de finances et de financement de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, signalons aussi la possibilité nouvelle pour les deux Assemblées de maîtriser une partie de l'ordre du jour de leurs travaux ainsi que la réhabilitation du droit de résolution du Parlement, supprimé en 1958. Grâce à ce droit, qui est toutefois étroitement encadré par le nouvel article 34-1 de la Constitution, les parlementaires pourront prendre une position politique sur un sujet sans pour autant passer par la loi. Enfin, le nombre des commissions permanentes passe de six à huit dans chaque assemblée.

#### **4. La Constitution de 1958 et le régime parlementaire**

La Constitution du 4 octobre 1958 est loin d'établir un régime caractérisé par l'hypertrophie du pouvoir présidentiel. Au contraire, elle institue un authentique régime parlementaire moniste, c'est-à-dire un régime dans lequel la politique gouvernementale est déterminée et conduite, non par le président, mais par le Gouvernement, dirigé par le Premier ministre et responsable devant le seul Parlement, comme en témoignent du reste les travaux préparatoires de la Constitution.

Effectivement, comme l'avait lui-même reconnu Raymond Janot, l'un des « architectes » de la Constitution de 1958 devant le Comité consultatif constitutionnel,

c'est le Premier ministre qui a vocation à être le chef de l'exécutif. C'est lui qui, en vertu de l'article 21 de la Constitution, « dirige l'action du Gouvernement », lequel détient la réalité du pouvoir exécutif dans la mesure où il « détermine et conduit la politique de la nation » selon l'article 20 du texte constitutionnel de 1958. C'est également le Premier ministre qui est le chef de l'administration puisqu'il assure la direction du Gouvernement, lequel Gouvernement « dispose de l'administration » conformément à l'article 20 de la Constitution. C'est aussi le chef du Gouvernement qui possède l'initiative législative, alors que le chef de l'État n'a aucune compétence constitutionnelle en matière législative, et qui est responsable de la défense nationale.

Le président de la République, quant à lui, se voit accorder les compétences d'un arbitre. Pour les rédacteurs de cette Constitution « gouvernementaliste », le chef de l'État était destiné à exercer une fonction d'arbitrage au-dessus des contingences politique et non cette « présidence impériale » que l'on rencontre dans les périodes de cohérence entre les majorités, présidentielle et parlementaire.

C'est le fameux article 5 de la Constitution de 1958 qui investit le chef de l'État d'une fonction d'arbitrage et de sauvegarde de l'État. Ainsi, en vertu de l'article 5, le président est à la fois défini comme le « gardien de la Constitution », le « garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire », et comme celui qui « assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics » et « la continuité de l'État ». Michel Debré avait d'ailleurs, dans son célèbre discours de présentation de la Constitution devant l'assemblée générale du Conseil d'État, le 27 août 1958, défini le président de la V<sup>e</sup> République comme l'arbitre qui est doté du seul pouvoir de solliciter un autre pouvoir : « il sollicite le Parlement, il sollicite le comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel ».

## **II. La Constitution de 1958 à l'épreuve de la pratique**

### **1. Constitution et présidentialisme**

La révision constitutionnelle instituant l'élection du président de la République au suffrage universel direct et la concordance entre les majorités, présidentielle et parlementaire, ont fait basculer la V<sup>e</sup> République dans le présidentialisme majoritaire. En effet, la conjonction de l'élection directe du chef de l'État

depuis 1962 et du développement du fait majoritaire a conduit à une véritable prépondérance présidentielle ; une primauté présidentielle se traduisant par la confusion des fonctions gouvernementale et présidentielle.

L'existence à l'Assemblée nationale d'une majorité dévouée et obéissante au chef de l'État, qui reconnaît en lui son chef naturel, a rendu possible « l'absolutisme présidentiel ». La concordance des majorités, présidentielle et parlementaire, a abouti à faire vivre la V<sup>e</sup> République (de 1958 à 1986, de 1988 à 1993, de mai 1995 à juin 1997, et depuis juin 2002) dans un système « paraconstitutionnel » ; le fait majoritaire permettant au président d'interpréter de façon extensive les compétences qui lui sont dévolues par le texte constitutionnel, de dominer le Gouvernement et d'apparaître finalement comme le décideur politique suprême.

La légitimité du fondateur de la V<sup>e</sup> République et l'enracinement d'une pratique présidentialisée des institutions ont pu donner à penser que la Constitution conférerait réellement au président les pouvoirs d'un « capitaine ». En réalité, c'est en s'octroyant, en violation manifeste de la Constitution, un véritable pouvoir de direction générale de l'État, que le président de la V<sup>e</sup> République est devenu le chef réel de l'exécutif.

Les différents présidents de la V<sup>e</sup> République ont fait jouer tous les ressorts du présidentialisme à la française. C'est sous la présidence de Georges Pompidou que l'on a assisté à l'institutionnalisation mais aussi à l'accentuation du présidentialisme qui était apparu sous le principat gaulliste après la révision constitutionnelle de 1962. Cette présidentialisée du régime a été maintenue sous le septennat de Valéry Giscard d'Estaing. Mais sous le septennat giscardien, le présidentialisme a été menacé compte tenu du fait que le parti présidentiel était à l'époque le parti minoritaire de la majorité parlementaire. De 1981 à 1986, François Mitterrand a pleinement restauré le régime présidentialisé qu'il avait violemment condamné pendant 20 ans. Toutefois, durant les deux premières cohabitations et les gouvernements de majorité relative des années 1988-1993, la présidence mitterrandienne a correspondu à un retour aux sources de la V<sup>e</sup> République ; les constituants de 1958 ne pouvant imaginer à l'époque que le président disposerait de façon presque systématique d'une majorité favorable

et homogène<sup>1</sup>. Élu en 1995, Jacques Chirac a renoué avec la conception traditionnelle de la primauté présidentielle durant les deux premières années de son mandat<sup>2</sup>. Mais la dissolution ratée de 1997 et la législature de cohabitation qui en résulta ont empêché la poursuite du présidentialisme. L'unité retrouvée des majorités, présidentielle et parlementaire, à la suite des élections présidentielles et législatives de 2002, a permis le retour à un système politique marqué par la suprématie présidentielle et donc la résurrection de la V<sup>e</sup> République sous sa forme originelle. Enfin, le maintien de la concordance entre les majorités, présidentielle et parlementaire, à la suite des scrutins présidentiels et législatifs de 2007, permet à Nicolas Sarkozy d'appliquer son programme politique et d'être un « président qui gouverne ».

## 2. Constitution et cohabitation

La cohabitation ne remet pas en cause la Constitution parlementaire de 1958. Elle ne paralyse pas non plus le fonctionnement des institutions politiques. Au contraire, les cohabitations ont eu le mérite de nous faire découvrir ou redécouvrir le véritable rôle constitutionnel du chef de l'État en faisant prévaloir une lecture parlementariste de nos institutions et en neutralisant globalement le présidentialisme traditionnel de la V<sup>e</sup> République. Elles sont le moment « béni » où la Constitution retrouve toute sa signification parlementaire.

En effet, durant les périodes de cohabitation, le chef de l'État perd automatiquement les pouvoirs métaconstitutionnels qu'il tient de sa qualité de chef de la majorité parlementaire, et notamment le pouvoir de révoquer le Premier ministre que la Constitution ne lui reconnaît nullement. Ce faisant, le président cesse d'être le « président absolu » pour redevenir le « président arbitre » imaginé en 1958 et peut, du reste, faire parfois penser au « pouvoir neutre » cher à Benjamin Constant, même s'il tend aussi à établir au sommet de l'État un « contre-pouvoir ».

---

1. J.-Cl. Zarka, « François Mitterrand et la Constitution », *Revue politique et parlementaire*, n° 974, nov.-déc., 1994.

2. J.-Cl. Zarka, « Deux ans de présidence de la République », *La vie judiciaire*, 22 juin 1997, n° 2671 ; « Un an de présidence de la République : La "manière chiraquienne" », *Annales de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, tome XLIV, 1996, p. 203-217.