

Chapitre 1

La Constitution du 4 octobre 1958

La Constitution de 1958 institue le 22^e 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, elle 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^e République, qui est beaucoup plus longue que les lois constitutionnelles de la III^e République, comporte 89 articles qui sont répartis en 16 titres différents.

Dans son article 1^{er}, elle 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^{er} 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 » (Gérard Marcou). C'est en se référant au caractère indivisible de la République que le juge constitutionnel est venu déclarer inconstitutionnelle la notion de peuple corse (Déc. n° 91-290 DC, 9 mai 1991, *Statut de la Corse*).

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. L'origine de la Constitution de 1958

Les événements qui ont conduit le retour au pouvoir du général de Gaulle sont liés à la crise algérienne. Depuis 1954, le Front de libération nationale (FLN), qui était apparu publiquement la première fois le 1^{er} novembre 1954, forçait le gouvernement français à l'épreuve de force.

Le 8 février 1958, l'aviation française bombarde le village tunisien de Sakiet Sidi Youssef, à la frontière avec l'Algérie, qu'elle pensait servir de base arrière au FLN. Cette intervention militaire entraînera la chute du gouvernement de Félix Gaillard, le 15 avril 1958.

Après plusieurs tentatives infructueuses, le Président de la République René Coty choisit de faire appel à Pierre Pflimlin, président du MRP, réputé favorable à des négociations avec le FLN, pour constituer le nouveau gouvernement. Le 13 mai 1958, alors que l'Assemblée nationale vote l'investiture de Pierre Pflimlin, une manifestation est organisée à Alger en faveur de « l'Algérie française ». Cette manifestation va vite se transformer en émeute avec la complicité de l'armée. Un Comité de Salut public qui rassemble des militaires et des politiques se constitue. Il est placé sous la présidence du général Massu, lequel réclame « un gouvernement de salut public dirigé par le général de Gaulle ».

Le 15 mai 1958, le général de Gaulle s'est déclaré prêt à « assumer les pouvoirs de la République ». Le 27 mai 1958, il annoncera qu'il avait « entamé le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un gouvernement républicain ».

En quelques jours seulement, la situation va s'aggraver. Des Comités de Salut public se forment dans la plupart des grandes villes d'Algérie. Un Comité de Salut public est installé en Corse le 24 mai 1958. L'opération « Résurrection » comportant le largage de parachutistes sur les aéroports de la région parisienne est annoncée comme imminente ; cette opération sera finalement ajournée à la demande du général de Gaulle.

Après la démission, le 28 mai 1958, de Pierre Pflimlin qui disposait pourtant d'une large majorité à l'Assemblée nationale, le Président Coty décide de faire appel au « plus illustre des Français » pour mettre en place le dernier gouvernement de la IV^e République. En effet, face au danger de guerre civile qui apparaît, René Coty indique dans le message qu'il adresse au Parlement, le 29 mai 1958, qu'il a fait appel au général de Gaulle et menace de démissionner au cas où ce dernier ne serait pas investi comme président du Conseil.

Le Gouvernement de Charles de Gaulle sera investi le 1^{er} juin 1958. L'Assemblée nationale a accordé la confiance au général de Gaulle et à son gouvernement par 329 voix contre 224. Ce dernier comprenait notamment quatre ministres d'État : Guy Mollet (SFIO), Pierre Pflimlin (MRP), Louis Jacquinot (CNIP) et Félix Houphouët-Boigny (UDSR).

II. L'élaboration de la Constitution de 1958

L'élaboration de la Constitution de 1958, qui se distingue de l'élaboration des Constitutions des deux Républiques précédentes, a été confiée au Gouvernement et non à une assemblée constituante.

De Gaulle a obtenu l'adoption de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui habilite le nouveau gouvernement à instituer de nouvelles institutions et modifie la procédure de révision de la Constitution de la IV^e République. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 a réformé l'article 90 de la Constitution de 1946 qui attribuait le pouvoir de révision constitutionnelle au Parlement. Elle vient déléguer le pouvoir constituant au Gouvernement de Charles de Gaulle.

La Constitution de 1958 a été élaborée conformément aux principes fondamentaux posés par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Cette *loi constitutionnelle portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946* a prévu que la Constitution de la IV^e République « sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 ».

Le processus de rédaction de la Constitution a été caractérisé par sa grande rapidité : seulement quatre mois de travaux (juin-septembre 1958).

1. La rédaction de l'avant-projet de Constitution

Ce texte a été élaboré par un groupe de travail présidé par Michel Debré. Comme ce dernier l'a indiqué, « c'est ce groupe de travail qui fut chargé de proposer les premières rédactions sur chacune des dispositions de la Constitution. Ces rédactions, au fur et à mesure, étaient soumises [...] au général de Gaulle et discutées, sous sa présidence, par un Comité interministériel ». Outre Michel Debré, alors garde des Sceaux et ministre de la Justice, ce Comité comprenait les quatre ministres d'État, le vice-président du Conseil d'État (René Cassin), ainsi que le Secrétaire général du gouvernement (Roger Belin) et le directeur du Cabinet du Général de Gaulle (Georges Pompidou).

2. Les conditions de fond énoncées par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958

Cette loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui a été qualifiée « d'acte pré-constituant » (W. Zimmer), énonce les cinq principes (cinq bases) que le gouvernement doit mettre en œuvre dans la future Constitution. Ils ont tous été consacrés par le texte constitutionnel de la V^e République.

A. *Le suffrage universel*

« Seul le suffrage universel est la source du pouvoir ». Ce premier principe posé par la loi constitutionnelle vise à garantir le caractère démocratique des nouvelles institutions. La Constitution de 1958 a prévu que le suffrage « est toujours universel, égal et secret » (art. 3, Const.). Il va s'exercer directement ou indirectement selon les élections politiques. Ainsi, il est direct pour les élections législatives et présidentielles alors qu'il est indirect pour les élections sénatoriales. Si les assemblées délibérantes des collectivités territoriales (conseils municipaux, départementaux et régionaux) sont élues directement par le peuple, il en va différemment pour les exécutifs locaux (maires, présidents de conseil départementaux, présidents de conseil régionaux) qui sont eux élus par l'assemblée délibérante de leur collectivité.

Sont électeurs, « tous les nationaux français majeurs des deux sexes, jouissant de leurs droits civils et politiques » (art. 3, alinéa 4, Const.). La révision constitutionnelle de juin 1992 a permis aux ressortissants des pays de l'UE d'être électeurs aux élections municipales (V. *infra*).

La portée du principe d'égalité devant le suffrage a été précisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Ce dernier a jugé que la délimitation des circonscriptions électorales doit reposer « sur des bases essentiellement démographiques » (Déc. n° 85-196 DC, 8 août 1985). Il a accepté le principe selon lequel la population d'une circonscription ne peut s'écarter de plus de 20 % de la population moyenne des circonscriptions du département (Déc. n° 86-218 DC, 18 nov. 1986).

Depuis la loi constitutionnelle du 21 juillet 2008, une commission permanente est chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs (art. 25, Const.). L'avis émis par cette commission, qui n'est pas chargée de procéder au découpage des circonscriptions, n'est pas un avis conforme.

B. *La séparation des pouvoirs*

Selon la loi constitutionnelle de juin 1958, « le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés ». Cette séparation effective des pouvoirs est destinée à éloigner les nouvelles institutions du régime dominé par les assemblées que la France a connu sous la III^e et IV^e Républiques. Comme on le sait, « l'évolution du régime parlementaire en France sous la Constitution de la III^e puis de la IV^e République a rapproché dans les faits le régime d'un régime d'assemblée » (P. Ardant).

Le principe de la séparation des pouvoirs, qui est un principe fondamental de l'idéologie libérale, a été consacré pour la première fois par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 79-104 DC, 23 mai 1979.

C. *Le régime parlementaire*

« Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement » (loi constitutionnelle du 3 juin 1958). Il s'agit là d'une des caractéristiques essentielles du régime parlementaire qui sera d'ailleurs consacrée par l'article 50 de la Constitution de 1958. Il s'agit même, à en croire certains auteurs, du critère unique qui permet de distinguer radicalement le régime parlementaire des autres types de régimes démocratiques comme le régime présidentiel ou le régime d'assemblée.

Le caractère parlementaire du régime de la V^e République apparaît pleinement dans les périodes dites de cohabitation qui permettent un retour au texte constitutionnel de 1958. En revanche, dans les périodes de non cohabitation, la V^e République apparaît comme un régime présidentiel (cf. *infra*).

D. *L'indépendance de l'autorité judiciaire*

« 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 [...] ». C'est pour satisfaire à cette exigence posée par la loi constitutionnelle que le Préambule de la Constitution de 1958 soulignera que « 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 ».

La Constitution de 1958, qui ne consacre pas de « pouvoir judiciaire », institue une « autorité judiciaire » conformément à la loi constitutionnelle de juin 1958. Elle vient ériger l'autorité judiciaire en gardienne de la liberté individuelle (art. 66, Const.).

Afin d'assurer la protection de l'indépendance des magistrats judiciaires, leur carrière est gérée par le Conseil supérieur de la magistrature (cf. *infra*). À l'inverse des magistrats du parquet, ils sont inamovibles (art. 64, Const.). « En conséquence, le magistrat du siège ne peut recevoir, sans son consentement, une affectation nouvelle, même en avancement » (art. 4, ord. 22 déc. 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature).

Le principe de l'indépendance de l'autorité judiciaire, qui est reconnu par l'article 64 de la Constitution de 1958, est présenté par le Conseil constitutionnel comme étant « *indissociable de l'exercice des fonctions judiciaires* » (Déc. n° 92-305 DC, 21 févr. 1992).

E. La Communauté française

La loi constitutionnelle de juin 1958 indique que « la Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés ». Cette dernière condition prévue par la loi constitutionnelle est liée au contexte de son adoption. Le texte constitutionnel de 1958 a consacré un titre à la Communauté instituée entre « la République et les peuples des territoires d'outre-mer ». La loi constitutionnelle du 4 août 1995 viendra abroger les dispositions relatives à la Communauté, laquelle était devenue caduque dès 1960 lorsque les États d'Afrique ont accédé à l'indépendance.

3. Les conditions de forme énoncées par la loi constitutionnelle du 3 juin 1958

Pour établir le projet de Constitution, qui doit être soumis à référendum, le Gouvernement doit recueillir l'avis du Comité consultatif constitutionnel et l'avis du Conseil d'État.

A. La consultation du Comité consultatif constitutionnel (CCC)

Cet organisme *ad hoc* organisé par le décret du 16 juillet 1958 est composé de 26 membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République ainsi que de 13 personnalités désignées par le gouvernement. « 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 ».

Il est à noter que tous les partis politiques étaient représentés à l'exception du Parti communiste.

Le projet de Constitution a été examiné entre le 29 juillet et le 14 août 1958 par cette instance qui comprenait 39 membres et était présidée par Paul Reynaud. Le 8 août 1958, le général de Gaulle est venu répondre aux questions des membres du

CCC. Cet organisme n'a pas bouleversé l'équilibre du texte qui lui a été présenté et qui avait été préparé par le groupe de travail présidé par Michel Debré. Le CCC a siégé au Palais Royal.

B. L'examen du Conseil d'État

L'avant-projet de Constitution a été examiné entre le 27 août et le 28 août 1958 par le Conseil d'État. Cet organe, créé en l'an VIII, qui est le conseiller juridique du gouvernement, n'a pas non plus apporté de modifications substantielles au texte.

Dans le célèbre discours qu'il a prononcé, le 27 août 1958, devant le Conseil d'État, Michel Debré a présenté le projet de Constitution voulu par le général de Gaulle : « *une première volonté a dominé ce projet : refaire le régime parlementaire de la République. [...] Le gouvernement a voulu rénover 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 [...]* ». Michel Debré a également affirmé que « le président de la République devait être la clef de voûte de notre régime parlementaire ».

Michel Debré, qui était un admirateur du régime parlementaire britannique, a exposé devant le Conseil d'État les instruments destinés à mettre un terme à l'instabilité gouvernementale chronique de la IV^e République et à « *assurer la bonne marche des institutions parlementaires* ».

Il a exercé une influence décisive en ce qui concerne la rationalisation du régime parlementaire, c'est-à-dire « un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du gouvernement en l'absence d'une majorité parlementaire constante » (Jean Gicquel).

Si Michel Debré a eu une forte influence sur le nouveau texte constitutionnel, la Constitution adoptée en 1958 apparaît naturellement comme la traduction de la pensée constitutionnelle du général de Gaulle (État fort, suprématie présidentielle, encadrement du pouvoir parlementaire, séparation de l'État et des partis). Le général de Gaulle avait eu l'occasion de présenter sa vision constitutionnelle aux Français dans son fameux discours de Bayeux du 16 juin 1946.

C. La soumission du projet à référendum

Il appartient au Conseil des ministres d'arrêter le texte du projet de Constitution. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 précise que « 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 doit être promulguée par le Président de la République dans les 8 jours de son adoption.

Le 3 septembre 1958, le gouvernement a adopté définitivement le projet de Constitution en Conseil des ministres. Le 4 septembre 1958, date anniversaire de la proclamation de la République en 1870, le général de Gaulle l'a présenté aux Français, place de la République à Paris. Le 28 septembre 1958, le projet de Constitution a été soumis à référendum. Il a été approuvé massivement par le peuple français. Seul le Parti communiste et certaines personnalités comme François Mitterrand ont appelé à rejeter le texte constitutionnel. Après son adoption par voie référendaire, la nouvelle Constitution a été promulguée le 4 octobre 1958 par le Président Coty.

Enfin, « la mise en place des institutions » a été facilitée par l'utilisation des ordonnances de l'article 92 de la Constitution (abrogé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995). De nombreux textes importants complétant la Constitution furent adoptés de cette façon (ord. n° 58-1067 du 7 nov. 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, ord. n° 58-1064 du 7 nov. 1958 portant loi organique relative à l'élection du président de la république...).

4. La régularité de la procédure utilisée pour élaborer la Constitution de 1958

La régularité de la procédure utilisée pour élaborer la Constitution de 1958 a fait l'objet de controverses. Les conditions d'adoption de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 ont souvent été rapprochées de celles de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 qui attribue les pleins pouvoirs constituants au maréchal Philippe Pétain.

Cela étant précisé, ces deux lois constitutionnelles présentent des différences fondamentales.

Alors que la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 attribue un rôle fondamental au maréchal Pétain, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 n'évoque pas le nom du général de Gaulle. Elle indique que la Constitution de la IV^e République « sera révisée par le gouvernement investi le 1^{er} juin 1958 ».

D'autre part, alors que la loi constitutionnelle de juillet 1940 se contente d'exiger la garantie « des droits du travail, de la famille et de la patrie » et de prévoir la ratification de la nouvelle Constitution par la nation, la loi constitutionnelle de