

DOC **EN** POCHE
PLACE AU DÉBAT

Deuxième
édition



PHILIPPE BLACHÈR

La Constitution de 1958

à l'épreuve du temps

La Documentation
française

Préambule	5
 Chapitre 1	
La reconfiguration de l'exécutif.....	17
 Chapitre 2	
Le renouveau du parlementarisme	35
 Chapitre 3	
L'État de droit contesté.....	59
 Chapitre 4	
Les métamorphoses de la République	77
 Chapitre 5	
Les élections démocratiques, en perte de sens ?.....	101
 Conclusion	119
 Pour aller plus loin.....	125
Bibliothèque.....	126

Préambule

Et si les maux du régime de la V^e République n'étaient qu'une affaire de mots du droit constitutionnel ? Ceux de la Constitution du 4 octobre 1958 dont les significations évoluent au contact d'un paysage politique éclaté, d'un pouvoir politique fragilisé et d'un État de droit sans cesse sollicité. La Constitution demeure ; mais son langage a changé. C'est cette mutation que ce livre entend décrypter. Car comprendre la vie politique ne consiste pas à l'analyser au regard d'un texte ancien – que l'on célébrerait tel un fétiche. Il convient plutôt de comprendre comment les catégories que la Constitution met en forme (la souveraineté, la République, les institutions politiques, les collectivités territoriales...) se reconfigurent par le jeu des acteurs. En droit, ce sont les usages, plus que les révisions formelles, qui dessinent les nouveaux contours du régime... et qui permettent de comprendre les changements constitutionnels.

> Une Constitution pour sauver la République

La Constitution du 4 octobre 1958 comporte plusieurs marqueurs destinés à affirmer la restauration de l'autorité de l'exécutif. Le président de la République y retrouve une place centrale : il remonte au « titre II », devant le Parlement, et se voit confier une mission d'« arbitrage » tout en étant désigné comme le « garant de l'indépendance nationale [et] de l'intégrité du territoire ». Ces formules ne prennent tout leur sens

qu'à la lumière des circonstances exceptionnelles qui ont précédé l'écriture du texte constitutionnel. La Constitution n'est pas née d'une révolution politique. Elle a été conçue dans la défiance à l'égard du parlementarisme et des « mauvaises habitudes » de la « République des députés » (Roger Priouret, *Revue des deux mondes*, février 1959). Elle est, pour la première fois dans l'histoire, rédigée par un gouvernement. Si certaines voix s'étaient élevées dans les années 1930 pour rehausser la place de l'exécutif, l'évolution du régime fondé en 1875 a mis en évidence la fragilité d'un système politique dominé par les assemblées. Incapables de former des coalitions stables, inaptés à résoudre les crises et à prendre les décisions qu'exigeaient les circonstances, les forces politiques ont démontré l'inadaptation des institutions politiques aux exigences des temps modernes.

L'absence de majorité claire et cohérente à la Chambre des députés se retrouve dès les débuts de la IV^e République. Elle est favorisée par le mode de scrutin législatif (proportionnel) qui explique l'émiettement des partis politiques présents au Parlement. Le régime de la Constitution du 27 octobre 1946 marque le retour de la tradition parlementaire avec une différence notable par rapport aux lois constitutionnelles de 1875 : l'Assemblée nationale (qui succède à la Chambre des députés) détient plus de prérogatives que le Conseil de la République (qui prend la suite du Sénat). Seuls les députés peuvent renverser le ministère (gouvernement) et ils détiennent le dernier mot en matière législative. Cette configuration institutionnelle produit une conséquence irréversible : le gouvernement procède de l'Assemblée nationale. Or l'indiscipline des parlementaires rend difficile la définition d'une politique cohérente et stable. L'instabilité gouvernementale en découle :

en douze ans (1946-1958), vingt-deux cabinets se succèdent, le plus souvent à la suite d'une mise en minorité à l'Assemblée. La déliquescence du Parlement justifie, en 1958, l'impérieuse restauration du « pouvoir d'État » selon l'expression du général de Gaulle.

L'élaboration d'une nouvelle Constitution s'impose d'autant plus que la crise du 13 mai 1958 en Algérie menace la République. Face à l'imbroglio algérien et devant l'incapacité des gouvernements successifs à résoudre la crise, le président du Conseil (nom donné au chef du gouvernement sous la IV^e République), Pierre Pflimlin, démissionne le 28 mai 1958. Constatant l'échec des politiques engagées sur cette question et redoutant un nouveau « Diên Biên Phu diplomatique » (Robert Lacoste, 1958), le président René Coty propose au Parlement, le 29 mai 1958, d'investir le général de Gaulle comme chef du gouvernement. Le 1^{er} juin 1958, celui-ci est choisi par les députés (329 voix pour et 224 contre). Il sera le dernier président du Conseil de la IV^e République. Le 2 juin, il demande et obtient les « pleins pouvoirs ». Ce faisant, il peut gouverner par décrets afin de régler, dans l'urgence, la crise algérienne. Son second objectif est d'écrire une nouvelle Constitution pour changer de République. Le régime politique qui en est issu concilie deux traditions héritées de l'histoire : la démocratie parlementaire et le bonapartisme.

Chapitre 1

La reconfiguration de l'exécutif

Le président de la République, en tant que chef de l'État, assure la direction du pouvoir exécutif avec le Premier ministre, qui dirige le gouvernement. La Constitution organise une répartition des compétences entre ces deux autorités. Toutefois, l'évolution du régime montre que ce partage est, en pratique, déséquilibré. Cette pratique inégalitaire traduit la présidentialisation du régime. Initié sous la présidence du général de Gaulle, ce processus a été renforcé par ses successeurs. Les développements les plus récents invitent cependant à nuancer cette tendance. On observe un certain recul du présidentialisme, au profit d'un Premier ministre redevenu un acteur essentiel du fonctionnement institutionnel.

> Un exécutif bicéphale

La Constitution de 1958 s'inscrit en rupture avec la tradition républicaine en confiant la direction du pouvoir exécutif à deux autorités : le président de la République et le Premier ministre. Le premier « veille au respect de la Constitution [...] assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État » (art. 5). Le second « dirige l'action du gouvernement » (art. 21) et dispose, pour déterminer et conduire la politique de la Nation, de l'administration et de la force armée (art. 21). Selon cette architecture institutionnelle, le Premier ministre apparaît comme le chef du gouvernement, responsable devant les députés (art. 50), détenteur de l'initiative des lois (art. 39), maître de la préparation du budget de l'État (art. 47), et du rythme des travaux parlementaires (art. 43 à 45). Le président de la République, pour sa part, nomme le Premier ministre (art. 8), préside le

conseil des ministres (art. 9) et peut recourir à des compétences exceptionnelles pour prévenir ou résoudre des crises (dissolution, référendum, pouvoirs de l'article 16).

Le texte constitutionnel consacre ainsi un exécutif bicéphale qui échappe aux distinctions classiques entre le régime présidentiel et le régime parlementaire. Dans un régime présidentiel illustré par l'exemple des États-Unis d'Amérique, le président est élu par le peuple et détient seul le pouvoir exécutif. Dans un régime parlementaire, né en Angleterre, le chef de l'État n'engage jamais sa responsabilité politique devant les chambres et seul le Premier ministre dirige le gouvernement. La V^e République ne correspond à aucun de ces modèles. Elle combine des éléments empruntés aux deux modèles sans se confondre avec aucun d'eux, ce qui confère à l'exécutif des caractères originaux. Dans l'économie générale de 1958, plusieurs configurations sont possibles. Mais le président – s'il entend gouverner – ne peut pas agir sans le soutien du Premier ministre puisque ce dernier maîtrise les leviers parlementaires, administratifs et budgétaires. Le chef du gouvernement ne peut cependant pas exister sans la confiance du président de la République qui le nomme. Dès l'origine, le cadre constitutionnel repose donc profondément sur la relation dynamique, potentiellement évolutive, entre le chef de l'État et le chef du gouvernement.

> La présidentialisation amorcée

Une autre rupture introduite par la Constitution de 1958 concerne le mode de désignation du locataire de l'Élysée. À partir de cette date, choisir le président de la République ne relève plus de la seule compétence du Parlement, comme sous les Républiques antérieures. Le chef de l'État n'est pas encore élu directement par le peuple mais il est désigné par