

Les institutions de la V^e République

La constitution : le texte et ses applications

Les idées derrière la constitution de la V^e République apparaissent publiquement pour la première fois lors du Discours de Bayeux, prononcé par Charles de Gaulle en 1946, au moment où l'Assemblée Nationale constituante élaborait un projet pour la IV^e République. Le discours contient, 12 ans avant, les grands traits de la constitution future de la V^e République. On trouve même une proposition que de Gaulle fera en avril 1969 lors d'un référendum, et qui sera rejetée (ce qui causera le départ politique définitif de Charles de Gaulle).

I. Les événements de 1958 et l'élaboration de la constitution

- Les événements de 1958

La IV^e République meurt en 1958 à cause des guerres coloniales. La France change sa constitution en pleine guerre d'Algérie, pour choisir un système où l'exécutif est très puissant et où le parlement l'est moins.

La Guerre d'Algérie a accéléré le déclin de la IV^e République : le 13 mai 1958, deux événements simultanés à Paris et à Alger (alors encore préfecture du département du même nom, et capitale du gouvernement colonial) sonnent le glas de la République :

- À Paris, c'est la vingtième crise ministérielle en 12 ans. Le gouvernement est vacant depuis près d'un an, quand le gouvernement de Guy Mollet avait été renversé (le 21 mai 1957). Il se dit que la « République est entrée en agonie ».

La guerre d'Algérie dure depuis 4 ans maintenant. Tous les gouvernements successifs ont accru les pouvoirs de l'armée et les pouvoirs exceptionnels en Algérie. Ça n'a fait que créer une spirale de violence.

Ce 13 mai 1958, donc, Pierre Pflimlin, un centriste, est pressenti pour former un gouvernement ayant une politique plus libérale en Algérie, ce qui ne fait pas vraiment les affaires de la droite et des conservateurs.

- Au même moment éclate à Alger une immense émeute, à laquelle participe la population européenne d'Alger, avec la bénédiction de l'armée. Le siège de la présidence générale est pris d'assaut. On crée un « comité de salut public » et on installe à sa tête le Général Salan, chef des forces françaises en Algérie. Le soir de ce 13 mai, la France a un nouveau gouvernement, mais à Alger, on est proche de la guerre civile : l'Armée refuse d'obéir au nouveau gouvernement de Pflimlin.

Dans les jours suivants, une partie de l'aviation française et la Corse se rallient à Salan, ce qui ne simplifie évidemment pas les choses.

Une solution possible à ce drame en devenir est l'appel à Charles de Gaulle. Celui-ci, fidèle à ses habitudes, se tait, tout d'abord. Puis, deux jours après les événements, il remet à la presse un communiqué d'une ligne : « Prêt à assumer les pouvoirs de la République ». Il ne refuse donc pas d'être considéré comme un recours, mais uniquement dans le cadre de la légalité républicaine.

Le 28 mai, Pierre Pflimlin démissionne, et le 29, le Président de la République, René Coty, demande au « plus illustre des français de solliciter l'investiture du Parlement ». Le 1^{er} juin 1958, Charles de Gaulle, qui n'est pas député, se présente à l'Assemblée Nationale et sollicite le soutien des députés pour le gouvernement qu'il vient de constituer, gouvernement qui comprend 2 gaullistes, ainsi que les représentants de toutes les grandes familles : MRP, SFIO,

Conservateurs (mais ni l'extrême droite, ni les communistes). De Gaulle obtient une large majorité pour son gouvernement. Deux jours plus tard, le 3 juin, il demande et obtient par un vote les pleins pouvoirs pour élaborer une nouvelle constitution : la IV^e République est morte.

- L'élaboration de la constitution

On note 3 influences principales dans la constitution :

1. Les idées de Charles de Gaulle, déjà exposées dans le discours de Bayeux.
Elles ne sont pas le produit d'une étude de droit public, mais une observation empirique du fonctionnement des institutions, et des réactions des populations face aux événements.
2. Michel Debré, haut-fonctionnaire, juriste, admirateur du parlementarisme anglais
3. Le groupe de réflexion dans lequel siègent des juristes (dont le célèbre doyen Videl), les principaux leaders politiques (Antoine Pinay, Pierre Pflimlin, Guy Mollet), mais pas les communistes.

II. Le préambule de la constitution

Le préambule de la constitution est très long : il reprend les grands principes qui figurent à la fois dans la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (garantit l'exercice des principaux droits politiques pour un individu vivant dans un régime démocratique, le tout repris de la constitution américaine), et le préambule de la constitution de 1946 (les constituants ont ajouté des droits économiques et sociaux : le travail, l'éducation, la santé, la protection de la famille, l'égalité homme/femme, mais aussi le droit de grève).

III. La nature du régime

À l'article 3 alinéa 1 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». C'est un régime à la fois nouveau et hybride, à la fois présidentiel et classiquement parlementaire.

La souveraineté nationale provient donc de deux sources : les élections de députés, et le pouvoir du Président de la République, qui peut organiser des référendums (le champ d'action des référendums a été étendu à l'économie le 4 août 1995, comme indiqué dans l'article 11).

L'exemple-type du régime présidentiel est les États-Unis d'Amérique : le Président y est élu et gouverne seul. Les assemblées ne peuvent pas faire partir un Président, sauf avec l'*impeachment*. Les ministres ne sont que des « secrétaires d'État ». Le Président a recours aux assemblées quand il a besoin de crédits.

À l'inverse, le modèle du parlementarisme classique est la Grande-Bretagne : il y a un chef de l'exécutif virtuel (la Reine, ou le président fédéral allemand, si l'on prend l'exemple de l'Allemagne). Le pouvoir politique est issu du parlement lui-même.

En France, il y a un exécutif à deux têtes.

IV. Le rôle prépondérant du président

Le Président occupe dans la V^e République un rôle prépondérant, qui ne trouve une atténuation qu'au terme de l'article 19 : certains actes du Président sont simplement signés par le Premier Ministre, qui partage donc les responsabilités.

- Le rôle prépondérant du président dans la vie politique du pays
Selon l'article 5, « *il assure par son arbitrage le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État* ». On retrouve ici pratiquement identiques des idées du

discours de Bayeux (dans les paragraphes 2 et 6).

L'élection du président est décrite dans les articles 6 & 7.

Le Président incarne la continuité, alors que le Premier ministre est le symbole de la fragilité, de l'usure du pouvoir.

- Le rôle prépondérant du président à l'intérieur de l'exécutif
Il y a une inégalité de pouvoirs entre le président et son premier ministre (voir l'article 8 alinéa 1 et l'article 9). Le premier ministre est nommé par le Président. On peut être Premier ministre sans avoir obtenu un vote positif des députés de l'Assemblée nationale (ainsi, Jean-Pierre Raffarin a été premier ministre avant la victoire de l'UMP aux élections législatives de 2002). Être premier ministre n'est ni une situation durable, ni une situation stable : la démission du gouvernement est presque toujours demandée ou provoquée par le Président. À l'article 8 alinéa 2, on voit qu'il y a une hiérarchie dans le gouvernement et dans l'exécutif : les ministres sont proposés par le Premier ministre et nommés par le Président, qui a un pouvoir réel sur leur choix. Le conseil des ministres en période de cohabitation est difficile et inconfortable pour le Président.
- Le rôle prépondérant du président dans la vie parlementaire
Ici, le président n'a qu'une prépondérance partielle, ou plutôt un rôle en deux occasions :
 - Lors de l'utilisation de l'article 12, c'est à dire de la dissolution (le dernier alinéa de l'article 12 limite ce pouvoir, pour en éviter une utilisation non-démocratique).
La dissolution a été utilisée par Charles de Gaulle en 1962 et 1968, par François Mitterrand en 1981 et 1988, et par Jacques Chirac en 1997.
 - Lors du vote d'une loi, le Président utilise l'article 10 :
 - À l'alinéa 1 est décrit la promulgation des lois : c'est un pouvoir très théorique et traditionnel
 - L'alinéa 2 précise que le chef de l'exécutif peut, en refusant sa signature, dénigrer le travail du pouvoir législatif. C'est un pouvoir très important, qui peut mener à la dissolution d'une assemblée en cas d'impasse sur une loi.

V. Les pouvoirs exceptionnels et leur sanction

L'article 16 définit les pouvoirs exceptionnels. Il est issu de l'article 48 de la République de Weimar, et sera adopté vers 1967-68 en RFA, sous forme de lois pour le chancelier.

- L'alinéa 1 :
Dans une période définie et des circonstances limitées, le Président peut obtenir les pouvoirs exceptionnels, afin de rétablir un ordre institutionnel menacé ou interrompu. C'est inspiré par l'expérience de Charles de Gaulle de l'effondrement total de la III^e République, mais aussi par l'hypothèse d'un conflit nucléaire.
Deux conditions simultanées sont nécessaires : une « menace grave et immédiate » et le « fonctionnement régulier des pouvoirs publics institutionnels interrompu » (c'est à dire : les autorités légales ne sont plus obéies dans une partie du territoire).
L'article 16 a été appliqué par Charles de Gaulle en avril 1961, quand il y eu l'insurrection du « quarteron de généraux ». Le Président de la République peut alors tout faire, il a des pouvoirs exceptionnels et illimités. Chez les Romains, cela s'appelait la ... dictature.
- L'alinéa 3 :
Le président doit tout faire pour remettre le place la démocratie et l'administration.
- Les alinéas 4 & 5 :
Le Parlement se réunit, et ne peut être dissout pendant la période des pleins pouvoirs du Président. Il peut former la Haute Cour de Justice, qui peut, le cas échéant, mettre en cause le

Président et le juger, s'il est soupçonné de « Haute trahison » (ce qui trahirait l'article 5, où il est supposé être « garant de la constitution »).

Un Président trahissant l'article 16 en abusant de ses pleins pouvoirs serait accusé par une Haute Cour de Justice, composée de 24 membres, 12 de chaque assemblée. Ainsi, le législatif garde le dernier mot face au « monarque républicain ».

Jusqu'en 1993, la Haute Cour de Justice était également compétente pour juger les ministres, mais face au nombre d'affaires les concernant, c'est désormais la Cour de la République qui s'en charge.

VI. Le gouvernement : le « tandem » et le « fusible »

Le gouvernement est évoqué aux articles 8 & 9. Ses pouvoirs sont évoqués dans l'article 19 : les actes du président sont contresignés par le Premier ministre (qui est tenu pour responsable, donc, sauf en cas de haute trahison).

La définition du gouvernement se trouve à l' **article 20** . Son alinéa 1 annonce que le gouvernement « *détermine et conduit la politique de la Nation* ». C'est cependant manifestement le Président qui se charge de cela. Selon Jacques Chaban-Delmas, en 1959, alors qu'il était Président de l'Assemblée Nationale, les « domaines réservés du Président de la République » sont les Affaires Étrangères, la Défense et l'Outre-mer. Du moins, c'était ainsi du temps de Charles de Gaulle.

Depuis, Pompidou s'est intéressé à l'urbanisme et à l'automobile, Valéry Giscard-d'Estaing à la société française et à l'économie et aux finances, et François Mitterrand à la politique étrangère, à l'Outre-mer, à la société française, aux arts et à la télévision.

Au final, dans l'exécutif, il y a deux personnes : une qui agit beaucoup et qui n'est pas responsable, tandis que le premier ministre est en permanence responsable devant le législatif. Les Premiers ministres s'usent donc rapidement au pouvoir. Un Premier ministre dure en moyenne deux ou trois ans à Matignon.

Le Premier ministre est celui qui exécute la politique voulue par le Président, il est donc responsable devant l'assemblée en cas de problème.

VII. Le contrepois parlementaire

Voir les alinéas 1 & 2 de l'article 49.

Le Parlement a toujours le dernier mot sur l'exécutif, car il peut renverser le premier ministre ou juger le président. Le Premier ministre est en « danger » dès sa nomination par le Président : s'il oublie de faire voter l'assemblée sur son programme, elle peut le mettre en cause par le vote d'une motion de censure. Elle prend alors l'initiative d'attaquer le gouvernement. Il y a un délai de réflexion de 48h pour la motion de censure, ce qui évite que les députés en abusent (contrairement à ce qui se passait sous la IV^e République). De plus, elle n'est votée qu'avec la majorité absolue, c'est à dire avec au moins 289 votes.

Le Parlement français est un système bi-caméral, avec deux assemblées :

- L'assemblée nationale, et ses 577 députés élus pour 5 ans (sauf dissolution) au suffrage universel et à la majorité à deux tours ;
- Le Sénat et ses 300 sénateurs élus pour 9 ans au suffrage indirect, par un collège électoral complexe, où l'on trouve des représentants des conseils généraux, des délégués des grands conseils municipaux, et des députés. Des élections ont lieu tous les 3 ans, qui renouvellent un tiers du Sénat à chaque fois.

Il y a un Président et un vice-président pour chaque chambre, ainsi qu'un bureau qui règle la vie de chaque assemblée. En cas d'empêchement, c'est le Président du Sénat qui remplace le Président de la République. Il est donc le deuxième personnage de l'État.

Dans chaque assemblée, il y a des partis et groupes politiques (selon l'article 4). 30 députés ou 15 sénateurs font un groupe politique. Les présidents et vice-présidents rencontrent les présidents des groupes politiques pour se mettre d'accord sur l'ordre du jour des assemblées, ceci dans le respect de l'article 4. C'est la « conférence des présidents ».

Les commissions parlementaires sont de deux types : permanentes ou spécialisées. Dans chaque assemblée, on compte 6 commissions permanentes. Elles servent de filtre pour les propositions et projets de lois. La constitution de 1958 fait la distinction entre projet (qui émane du gouvernement) et proposition (qui émane d'un membre de l'assemblée) de loi. Les projets de loi, avant d'être déposés sur le bureau de l'assemblée, passent par le Conseil d'État (la juridiction administrative suprême, qui sert aussi de tribunal suprême pour les recours concernant les excès de l'État), dont l'avis n'est cependant pas obligatoire.

Les textes de loi passent par le filtre d'une des 6 commissions de l'Assemblée, dans lesquelles siègent des membres de chaque groupe (environ 100 personnes par commission). L'opposition peut ainsi se faire entendre dans les commissions. Ensuite, le texte est voté en séance plénière dans l'Assemblée Nationale. Les députés peuvent l'amender.

Une fois voté, le texte est transmis au Sénat, qui l'examine à son tour, puis le vote. Si le vote du Sénat est différent, on organise une « navette », qui ne peut pas excéder deux lectures du texte. S'il n'y a pas d'accord, c'est la version de l'Assemblée Nationale qui est adoptée, contre l'avis du Sénat (selon l'article 3, qui stipule que la souveraineté appartient au peuple).

VIII. Le parlementarisme « rationalisé »

L'article 34 énumère ce qui est du domaine de la loi. Tout le reste est de la compétence de l'exécutif, selon l'article 37. C'est une forme de rationalisation et de restriction du pouvoir du parlement.

Sous la IV^e République, le gouvernement pouvait légiférer par décrets de loi. En 1958, le gouvernement peut légiférer par ordonnances (ce qui a une connotation autoritaire), selon l'article 38. Une ordonnance est un texte pris pour une période déterminée par l'exécutif, dans un domaine qui normalement serait celui de la loi. Ce texte doit *a posteriori* (après expiration du délai, donc) être approuvé par le législatif. Si le texte n'est pas approuvé, il est retiré.

Cela permet d'aller plus vite, et d'imposer des ordonnances dans des domaines où il y a un risque d'impopularité (ce que les députés, élus au suffrage universel, vivent assez mal). Sous la V^e République, les ordonnances ont été prises pour certains aspects de la Sécurité, ou de la fiscalité.

L'article 48 précise que le gouvernement est le maître de l'ordre du jour des assemblées pendant 6 séances sur 7. La septième est la séance des questions des députés au gouvernement (généralement le mercredi).

L'alinéa 3 de l'article 49 décrit la technique du « vote global » : le premier ministre peut engager la responsabilité de son gouvernement sur un texte. S'il n'y a pas de motion de censure dans les 24h, le texte est considéré comme adopté : pas de débat, pas de passages en commissions. C'est une sorte de façon solennelle de violer l'assemblée.

Conclusion

Cette constitution, à son origine, semble tout à fait légitime (elle a été approuvée par 80% des votants en octobre 1958). Le texte a fait la preuve de son adaptabilité en supportant les alternances et les 3 cohabitations (1986, 1993, 1997). C'est la plus longue de l'Histoire française après celle de la III^e République.

La rationalisation du parlementarisme comporte cependant un danger : certes, l'exécutif est solide, et les démocraties modernes ont besoin d'exécutifs forts et aptes à réagir rapidement ; mais ce pouvoir excessif conféré à l'exécutif fait que certains problèmes qui préoccupent l'opinion publique ne sont pas répercutés avec suffisamment d'intensité dans les assemblées. Dans la mesure où elles servent ainsi moins de porte-voix de la population, on assiste à des poussées de fièvre, comme mai 1968.

On peut voir là le besoin d'une petite modification de la constitution, soit au niveau du mode d'élection, soit en donnant un peu plus de pouvoir d'expression aux députés de base, de l'opposition ou de la majorité, pour éviter d'en rester à des discussions théoriques.