

La Constitution française de 1958

*André de Laubadère *)*

Adoptée par le referendum populaire du 21 septembre 1958, promulguée le 4 octobre suivant, entrée en application complète à la suite du délai de quatre mois qu'elle prévoyait elle-même pour la mise en place des nouvelles institutions, la Constitution française de 1958 est la seconde charte constitutionnelle que la France s'est donnée depuis la dernière guerre mondiale et la dix-neuvième depuis la Révolution de 1789 qui avait mis fin à l'Ancien Régime monarchique.

Les dix mois qui se sont écoulés depuis cette installation de la «cinquième République» française ont naturellement déjà permis aux observateurs des institutions politiques de commenter abondamment les nouvelles dispositions constitutionnelles ¹⁾.

Si, d'autre part, l'expérience du fonctionnement effectif des institutions est encore à ses débuts, elle n'en permet pas moins à la physionomie du

*) Professeur à la Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Paris.

¹⁾ Parmi ces commentaires nous indiquerons en particulier les suivants:

1° Études générales sur la nouvelle Constitution française: P. Bastid, Les principes généraux de la nouvelle Constitution française (Revue internationale de droit comparé, 1959, p. 334); J. Chatelain, La nouvelle Constitution et le régime politique de la France, 1959; M. Duverger, Droit constitutionnel et institutions politiques, col. Thémis, tome 2 (Le régime politique français); M. Duverger, La Ve République (Presses universitaires de France, 1959); A. Mathiot, De la IV^e à la Ve République (Il Politico, Anno 23, p. 549 et s.); M. Prélot, Pour comprendre la nouvelle Constitution, 1958; J. Rivero, Regards sur les institutions de la Ve République (Recueil Dalloz, 1958, chron. p. 259); G. Vedel, Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques (Faculté de droit de Paris, 1^{re} année de licence 1958-1959, Les Cours de droit). Par ailleurs diverses Revues françaises ont consacré des numéros spéciaux à la Constitution de 1958. On citera: Le numéro de mars 1959 de la Revue française de science politique, qui comprend notamment le discours prononcé par M. Michel Debré devant l'Assemblée générale du Conseil d'État lors de l'élaboration de la Constitution le 27 août 1958, des articles d'auteurs divers et, en annexes, le discours prononcé par le général de Gaulle à Bayeux le 16 juin 1946, le texte de la Constitution et une bibliographie très complète jusqu'à février 1959; le numéro de la revue Esprit de septembre 1958; le numéro des Cahiers de la République de septembre-octobre 1958. Voir encore L'Année politique 1958 et notamment la préface d'A. Siegfried.

régime de laisser apparaître quelques traits et orientations dignes d'être notés.

Nous essaierons, dans cette étude, de rendre compte, pour l'essentiel, des nouvelles institutions politiques françaises et, à l'occasion de chacune d'elles, de relever les traits susceptibles d'être signalés en ce qui concerne leur application et fonctionnement réel au cours de ces quelques premiers mois d'existence de la V^e République.

Auparavant, il nous paraît nécessaire de fournir quelques indications élémentaires sur les origines de la nouvelle Constitution et la procédure de son adoption.

D'autre part, lorsque nous aurons analysé les institutions, nous essaierons d'en résumer les caractères généraux et, s'il se peut, de tenter de qualifier le nouveau régime politique ou, à tout le moins, de le situer par rapport aux notions traditionnelles des États libéraux (démocratie, séparation des pouvoirs, parlementarisme, etc.).

Ajoutons enfin, pour clore cette introduction, que l'objet de la présente étude sera volontairement limité à l'organisation des pouvoirs de la «République française»; nous laisserons de côté tout ce qui concerne l'organisation de la «Communauté», mais nous devons souligner au passage que cette partie de la nouvelle Constitution présente, elle aussi, une importance et un caractère d'innovation considérables; ce n'est donc nullement en raison d'une portée moindre que nous la négligerons, mais uniquement pour éviter de donner à notre étude une extension excessive.

2^o Études particulières sur certaines des institutions nouvelles: V. notamment G. Berlia, Le Président de la République dans la Constitution de 1958 (Revue du droit public, 1959, p. 71); G. Berlia, Les pouvoirs du Président de la République comme gardien de la Constitution. La Constitution et les débats sur les règlements (*id.*, p. 656 et s.); Cocâtre-Zilgien, Budget et Constitution (Revue politique et parlementaire, nov. 1958); Cocâtre-Zilgien, Constitution de 1958 et droit international (Annuaire français de droit international, 1958); Nguyen Quoc Dinh, La Constitution de 1958 et le droit international (Revue du droit public, 1959, p. 515); P. Durand, La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République (Semaine juridique, Jurisclasseur périodique, 1959 I, N^o 1470); G. Morange, La hiérarchie des textes dans la Constitution de 1958 (Rec. Dalloz 1959, chron. p. 21); J. de Soto, La loi et le règlement dans la Constitution de 1958 (Revue du droit public, 1959, p. 240); M. Waline, Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958 (Revue du droit public, 1959, p. 699);

3^o Sur l'application même des dispositions constitutionnelles et la vie des institutions depuis leur entrée en fonctionnement, on se bornera à signaler les deux séries d'études de M. Viansson-Ponté, parues dans le journal Le Monde sous les titres de «La V^e République et son pouvoir» (16 et 17 avril 1959; I: Une nouvelle méthode de gouvernement; II: Les petits barons) et «Les débuts de la V^e République» (21 juillet 1959 et s.; I: L'étrange Parlement; II: Le gaullisme à l'épreuve; III: Le pouvoir et l'opinion; IV: Le grand changement).

I. Les origines et les conditions d'établissement de la Constitution de 1958

Le changement de régime politique marqué par l'abandon de la Constitution de 1946 et l'adoption, à sa place, de la Constitution de 1958 sont étroitement liés aux événements qui se sont déroulés en France dans les semaines qui ont suivi le 13 mai 1958. L'«affaire du 13 mai» est directement à l'origine de l'avènement de la V^e République.

Toutefois, ce serait donner une vue incomplète des causes du changement de régime que de les limiter à ces circonstances occasionnelles. Des causes profondes et moins immédiates avaient à tout le moins préparé et ont facilité l'effondrement de la IV^e République.

1^o Ces causes profondes résident dans l'impuissance de la IV^e République à réaliser elle-même une réforme des structures constitutionnelles dont l'expérience révélait la nécessité de plus en plus évidente. L'histoire nationale française depuis 1945 faisait apparaître un contraste frappant entre l'essor démographique et économique du pays, expressions d'un véritable renouveau, et l'insuffisance des institutions politiques organisées par la Constitution de 1946. Cette insuffisance se manifestait essentiellement dans le domaine de la durée des gouvernements: l'instabilité ministérielle, faiblesse bien connue du parlementarisme français, devenait, aussi bien dans le domaine de la politique à l'égard des dépendances d'outre-mer et dans celui de la politique internationale que dans celui de la politique intérieure, un handicap intolérable. Sur cette constatation tous les Français et tous les partis politiques français étaient depuis longtemps d'accord. Ils en avaient du reste déjà été parfaitement conscients en 1946 au moment de l'élaboration de la première Constitution d'après-guerre. Et les auteurs de la Constitution du 27 octobre 1946 avaient fait porter leurs efforts sur ce problème déjà bien connu de la III^e République. Mais les mesures qu'ils avaient prises à cet égard et qui consistaient dans l'adoption de procédures nouvelles et très strictes de mise en jeu de la responsabilité ministérielle devant l'Assemblée nationale (réglementation rigoureuse de ces procédures, exigence de la majorité absolue pour provoquer la chute du gouvernement) s'étaient révélées absolument illusoires; leur application s'était soldée par un échec complet; l'instabilité ministérielle était demeurée, sous la IV^e République, aussi accusée que sous la III^e.

Or, et ceci constitue la seconde donnée essentielle révélée par l'histoire de la IV^e République, celle-ci apparaissait de plus en plus clairement incapable d'imaginer et de réaliser elle-même des réformes de structures constitutionnelles susceptibles de remédier au mal. L'une des raisons – que nous nous

bornerons à indiquer – est celle-ci: Pour des motifs qu'il serait trop long d'approfondir ici, les partis politiques français, chaque fois qu'ils ont voulu, sous la IV^e République, procéder à des révisions des textes constitutionnels, se sont préoccupés d'éviter que la révision donnât lieu au referendum populaire que la Constitution de 1946 imposait dans le cas où certaines majorités renforcées ne seraient pas réunies dans les assemblées. Pour obtenir ce résultat et réunir au sein des assemblées les majorités requises, les principaux groupes politiques parlementaires étaient contraints de se mettre d'accord au préalable sur les réformes à adopter et, de ce fait, leurs tendances générales sur les grandes options constitutionnelles étant différentes, ne parvenaient naturellement à s'accorder que sur des réformes de portée limitées, voire même sur ce que l'on a appelé à propos de la révision de 1954, des «réformettes».

Dans les derniers temps de la IV^e République, le sentiment de la nécessité absolue de remèdes énergiques à l'instabilité gouvernementale s'était accentué dans l'opinion et au Parlement: Dans l'opinion, de multiples colloques et autres genres d'études en commun ou individuelles se portaient sur le problème. Au Parlement, à la suite d'une décision votée par les Assemblées de procéder à une révision constitutionnelle, l'Assemblée nationale avait fini par adopter en première lecture, le 22 mars 1958, un projet modifiant les mécanismes du vote de défiance et de la dissolution. Mais précisément, l'opinion se précisait de plus en plus dans les milieux s'intéressant au problème, que ce genre de remèdes, portant essentiellement sur des techniques de procédures parlementaires, était voué à demeurer insuffisant, que l'objectif souhaitable, sur lequel on peut dire que l'accord devenait général, à savoir instaurer en France, dans le cadre conservé de la démocratie libérale, un véritable pouvoir gouvernemental, plus directement appuyé sur la confiance de la nation elle-même et doté d'une autorité et d'une stabilité qui lui faisaient depuis longtemps défaut, ne pourrait être atteint que par un véritable réaménagement du mécanisme même du pouvoir et par conséquent par une réforme profonde, dépassant les changements, même les plus habiles, apportés aux simples procédures techniques du régime parlementaire²⁾.

Cette prise de conscience, quelque aigüe qu'elle fût, n'aurait probablement pas suffi à provoquer, dans le cadre et par le moyen des procédures de révi-

²⁾ Ce sentiment s'est surtout exprimé, mais de manière très ferme, dans les divers travaux, réunions d'étude, articles de presse des spécialistes des questions constitutionnelles. En particulier des questions comme celles du rétablissement d'un véritable contact perdu entre le Gouvernement et la Nation, de la restauration d'un «circuit de confiance» au moyen de réformes telles que, par exemple, l'élection par le peuple du Président du Conseil, voire l'adoption en France du régime présidentiel, ont été de plus en plus évoquées et par des esprits de tendances politiques assez diverses. Cf. sur ce point M. Duverger, *Droit constitutionnel* (col. *Thémis*, tome 2, p. 511 et s.).

sion existant sous la IV^e République, une révision constitutionnelle comportant une véritable substitution d'un régime politique nouveau au régime politique issu de la Constitution de 1946. Elle n'a pu conduire à ce résultat qu'à la suite des graves événements politiques de 1958. Elle n'en constitue pas moins, au delà de ces circonstances occasionnelles, une donnée que l'on peut considérer comme la cause profonde, sinon immédiate du bouleversement institutionnel consacré par la Constitution de 1958.

2^o Il n'en reste pas moins que les circonstances occasionnelles du changement de régime tiennent naturellement une place essentielle dans les origines de la nouvelle Constitution et expliquent la profondeur de la transformation des institutions politiques françaises.

A la suite des événements violents survenus à Alger le 13 mai 1958, le Parlement français fût amené, le 1^{er} juin et selon les procédures légales, à voter la confiance au Gouvernement nouvellement formé par le général de Gaulle, lui-même appelé par le Président de la République après la démission du gouvernement présidé par M. Pflimlin ³⁾.

Si les considérations développées plus haut expliquent que l'opinion était dans son ensemble assez mûre pour admettre un changement constitutionnel radical, l'arrivée au pouvoir du général de Gaulle et les circonstances mêmes de cet événement constituent les causes directes de ce changement.

D'une part, en effet, le général de Gaulle avait toujours exprimé sa désapprobation à l'égard des conceptions selon lesquelles les constituants de 1946 avaient, à l'époque, aménagé les institutions. Il l'avait fait d'abord en quelque sorte préventivement, avant même l'adoption de la Constitution de 1946, d'une part dans le retentissant discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946 (dans lequel il exposait ses vues constitutionnelles et sur lequel nous aurons à revenir), d'autre part dans le discours prononcé à Épinal le 30 septembre (dans lequel, à la veille du referendum, il se prononçait contre le projet adopté par l'assemblée constituante). Il l'avait fait ensuite, après l'adoption de la Constitution de 1946, en diverses circonstances, à l'occasion desquelles il avait dénoncé notamment les altérations du régime représentatif et les abus du « régime des partis », résumant ses critiques dans une dénomination qui avait fait fortune: celle du « système », qualification péjorative des mœurs parlementaires et de ce qu'il appelait encore les « poisons et délices » du régime.

D'autre part, si, en toute circonstance, il était clair que le général de Gaulle n'accepterait de reprendre le pouvoir qu'à la condition d'une remise

³⁾ Sur ces événements politiques et le déroulement des procédures qui ont conduit le général de Gaulle au pouvoir, v. notamment les études citées ci-dessus, note 1, de Vedel (Cours, p. 708 et s.), Mathiot (p. 550 et s.) et l'Année politique 1958.

en chantier du régime constitutionnel français, les circonstances dramatiques de son arrivée au pouvoir, la défaillance même des institutions révélée à l'occasion des faits politiques qui avaient précédé et provoqué cette prise de pouvoir, rendaient encore plus inévitable une refonte complète de la Constitution française.

Ainsi, en définitive, rendue facilement admissible pour l'opinion par l'échec de la IV^e République dans le domaine de la technique constitutionnelle (singulièrement sur le point de l'autorité et de la stabilité du pouvoir), rendue inévitable par les circonstances du moment et les positions personnelles du nouveau chef du gouvernement, la transformation radicale du régime politique français apparaissait, en 1958, comme un véritable fruit mûr qui ne demandait qu'à se détacher de l'arbre.

3^o Quant aux conditions d'élaboration de la nouvelle Constitution, les mêmes considérations, ci-dessus exposées, les expliquent également:

D'une part, l'incapacité manifestée sous la IV^e République par les assemblées à concevoir et en tout cas à réaliser une réforme constitutionnelle profonde, et en même temps l'expérience personnelle du général de Gaulle, c'est-à-dire l'échec qu'il avait subi en 1948 dans son effort pour faire adopter par une assemblée constituante une charte bâtie sur les principes qu'il considérait comme essentiels expliquent que le général ait tenu à ce que l'élaboration même du texte fût réalisée sous la direction et le contrôle exclusifs de son gouvernement ⁴⁾.

Mais, d'autre part, le souci très profond qu'a toujours marqué le général de Gaulle de respecter les principes et procédures démocratiques expliquent à la fois les limitations inscrites dans la loi par laquelle il se fit consentir le pouvoir constituant et la soumission finale du texte constitutionnel à la ratification populaire.

De la conjugaison de ces facteurs est résulté le caractère profondément original de la procédure suivie pour l'établissement de la nouvelle Constitution française ⁵⁾:

Le 3 juin 1958, le Parlement de la IV^e République (Assemblée nationale et Conseil de la République) votait une loi constitutionnelle portant déroga-

⁴⁾ Des considérations évoquées au texte sur l'incapacité manifestée par les assemblées sous la IV^e République et sur l'expérience de l'Assemblée constituante de 1946, il résulte que l'un des thèmes de l'opposition au projet de Constitution dans la campagne du referendum (notamment de M. Mendès-France) et qui était de réclamer l'élection d'une assemblée constituante, était voué à n'obtenir qu'une audience assez faible dans l'opinion.

⁵⁾ Dans son étude précitée (note 1), M. P. Bastid souligne ce caractère très nouveau, au regard de la tradition constitutionnelle française, de la procédure d'établissement de la Constitution de 1958 (p. 335).

tion transitoire à la procédure de révision constitutionnelle, prévue dans l'article 90 de la Constitution de 1946 ⁶⁾).

Le gouvernement du général de Gaulle recevait le pouvoir et la mission d'établir un projet de loi constitutionnelle selon la procédure suivante:

Pour établir le projet, le gouvernement devait recueillir l'avis d'un comité consultatif où siègeraient des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes des deux chambres et d'un nombre égal aux deux-tiers du nombre total des membres du comité.

Le projet devait ensuite être soumis à l'avis du Conseil d'État, puis arrêté en Conseil des ministres et enfin soumis au referendum.

Par ailleurs la loi constitutionnelle du 3 juin limitait la liberté d'action du gouvernement dans l'établissement de son projet en ce sens que certains principes lui étaient imposés comme devant obligatoirement être retenus dans la future Constitution. C'étaient: 1° Le principe démocratique, énoncé ainsi: «Seul le suffrage universel est la source du pouvoir; c'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif»; 2° le principe de la séparation des pouvoirs, affirmé dans deux directions: D'une part «le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions»; d'autre part «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 à laquelle il se réfère»; 3° le principe de la garantie des libertés fondamentales, impliqué par la dernière proposition que l'on vient de citer; 4° le principe du régime parlementaire, selon sa définition classique: «Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement». Enfin la loi du 3 juin ajoutait que la Constitution devrait «permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés».

En même temps que la loi constitutionnelle du 3 juin, le Parlement votait à la même date une seconde loi, celle-ci non constitutionnelle, loi de «pleins pouvoirs» qui accordait au gouvernement le droit de prendre pendant une durée de six mois, au moyen de textes dénommés «ordonnances» les «dispositions nécessaires au redressement de la nation»; ces ordonnances auraient force

⁶⁾ Cette procédure expéditive a été rendue possible par le fait que les deux assemblées avaient déjà voté en 1955 des résolutions déclarant qu'il y avait lieu de réviser la Constitution et notamment l'article 90 fixant le mode de révision.

de loi, mais elles ne pourraient porter sur un certain nombre de matières réservées, que la loi de pleins pouvoirs énumérait ⁷⁾.

La procédure prévue par la loi constitutionnelle du 3 juin fût effectivement suivie pour l'établissement de la nouvelle Constitution:

Un avant-projet fut d'abord élaboré par une équipe d'experts comprenant notamment des membres du Conseil d'État, sous la direction de M. Michel Debré, alors garde des sceaux. Cette préparation gouvernementale a eu en fait une importance essentielle, non seulement parce qu'elle a servi de base initiale, mais aussi parce que peu de modifications ont été, au cours des phases suivantes, apportées au projet primitif, au moins en ce qui concerne l'organisation des pouvoirs publics de la République (l'intervention du comité consultatif ayant eu sensiblement plus d'importance en ce qui concerne l'organisation de la Communauté). Il en résulte que la Constitution porte fortement la marque de ces conditions initiales d'élaboration: elle apparaît comme la mise en forme par des techniciens-juristes de quelques idées fondamentales venant tout particulièrement du général de Gaulle lui-même et de M. Michel Debré.

Ainsi élaboré, le projet fut examiné pour avis par le Comité Consultatif Constitutionnel, composé de vingt-six parlementaires et de treize personnalités nommées par le gouvernement, puis par le Conseil d'État. Arrêté finalement par le Conseil des ministres, il fut soumis au referendum le 28 septembre 1958 et approuvé par une écrasante majorité (31.066.502 oui contre 5.419.149 non). La nouvelle Constitution fut promulguée le 4 octobre.

En tant que source des nouvelles institutions politiques françaises, la

⁷⁾ Cette loi de pleins pouvoirs était destinée à permettre la continuation de l'activité législative en attendant que la nouvelle Constitution eût été adoptée et qu'un nouvel organe législatif eût été mis en place; en effet, bien que les assemblées existantes n'aient pas disparu, le désir du gouvernement était d'éviter d'utiliser désormais leurs services. En même temps, le but de la loi de pleins pouvoirs était de permettre au gouvernement lui-même, selon la technique de délégation du pouvoir législatif devenue habituelle en France depuis la fin de la III^e République, de réaliser des réformes en dehors du domaine constitutionnel lui-même.

Ces pouvoirs gouvernementaux ont été renouvelés et renforcés par l'article 92 de la Constitution elle-même, relatif aux «dispositions transitoires». Cet article a ouvert un nouveau délai de 4 mois à partir du 4 octobre 1958, durant lequel le gouvernement pouvait, par de nouvelles ordonnances, «prendre en toutes matières les mesures qu'il jugerait nécessaires à la vie de la nation, à la protection des citoyens et à la sauvegarde des libertés». Ce nouveau pouvoir, qui, à la différence de ceux ouverts par la loi du 3 juin, ne comportait pas l'exclusion de certaines matières, a été très largement utilisé par le gouvernement entre le 4 octobre 1958 et le 4 février 1959. C'est par la voie d'ordonnances ainsi prises qu'ont été édictées: 1° les dix-huit lois organiques qui complètent la Constitution; 2° la loi électorale (ordonnance du 13 octobre 1958); 3° un très grand nombre de réformes administratives ou civiles d'importance diverse mais dont beaucoup ont une portée considérable (réformes de l'enseignement, de la défense, de l'expropriation pour cause d'utilité publique, de l'organisation judiciaire, etc.).

Constitution du 4 octobre 1958 est par ailleurs complétée par dix-huit ordonnances «portant lois organiques» qui ont été édictées par le Gouvernement entre la promulgation de la Constitution et le 4 février 1959 en vertu des pouvoirs de la période transitoire prévus par l'article 92 de la Constitution (v. *supra*, note 7). Ces lois organiques portent notamment sur la composition des chambres, les conditions d'éligibilité et les incompatibilités, les lois de finances, le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil économique et social, etc. En outre, selon la tradition du droit public français, le régime électoral est fixé par une loi ordinaire, l'ordonnance du 13 octobre 1958.

Quant à la mise en place des institutions, elle se fit progressivement après le 4 octobre 1958: élection des députés les 23 et 30 novembre, élection du Président de la République le 21 décembre, formation du gouvernement le 8 janvier 1959, élection du Sénat le 19 avril.

II. Les idées et tendances dominantes de la Constitution de 1958

On a bien souvent répété que les constitutions politiques combinent très généralement une réaction contre les défauts du régime précédent et une philosophie du pouvoir propre à leurs auteurs. Cette constatation d'expérience est certainement applicable à la Constitution française de 1958.

C'est la réaction contre les défauts du régime précédent – et du reste pas seulement ceux de la IV^e République, mais aussi ceux qui s'étaient déjà manifestés auparavant sous la III^e République – que l'on aperçoit aisément dans la préoccupation que la simple lecture de la Constitution nouvelle révèle comme la préoccupation dominante, la préoccupation de premier plan, à savoir celle de donner au pouvoir exécutif une position nouvelle au sein des pouvoirs publics et de lui assurer désormais des garanties de stabilité qui lui faisaient gravement défaut. Cette préoccupation fondamentale vise du reste, au delà même d'un objectif de renforcement et de revalorisation de l'exécutif, à une sorte de restauration de l'autorité de l'État lui-même, voire, comme certains l'ont souligné, à l'instauration d'un «pouvoir d'État» considéré comme plus ou moins éteint en France⁸). Elle s'exprime, on le verra, à la fois par un *a m é n a g e m e n t* réellement nouveau du gouvernement et une conception sensiblement nouvelle de ses compétences et aussi, en contrepartie, par de

⁸) Cette idée de l'instauration d'un «pouvoir d'État», considérée comme une innovation et une dominante importante de la nouvelle Constitution est particulièrement soulignée et développée par G. Bureau dans son étude *La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958* (Revue française de science politique, 1959, p. 87).

très grandes précautions prises à l'encontre du Parlement. Sur ce dernier point, c'est aussi la réaction contre le passé que l'on discerne, à savoir la réaction très claire contre ce que beaucoup considéraient comme une hypertrophie excessive et surtout une déformation du rôle des assemblées, résumées dans l'expression devenue courante – avec du reste quelquefois un certain abus de langage ou du moins une certaine équivoque – de «régime d'assemblée». De là, tout ce qui, dans la nouvelle Constitution, vise, on le verra, à un certain «abaissement du Parlement» et porte la marque d'un «antiparlementarisme» visible⁹⁾.

Ces traits, fruits de la critique des régimes antérieurs, se combinent, avons-nous dit, avec un certain nombre d'idées positives qui constituent la philosophie ou en tout cas la partie constructive de la création constitutionnelle.

On est naturellement porté d'abord à se demander ici quelle est la source d'inspiration de cette partie constructive. Sans entrer dans une recherche approfondie, on peut dire que, pour l'essentiel, l'inspiration vient principalement des idées personnelles du général de Gaulle complétées par celles de l'actuel premier ministre, M. Michel Debré. C'est eux qui ont incontestablement tracé, sur les domaines essentiels, les grandes lignes d'une architecture dont les développements et les «finitions» ont pu être, sous leur contrôle et dans des conditions qu'il serait beaucoup plus difficile d'analyser, le fait des divers techniciens, autorités et organismes ayant participé, comme nous l'avons dit, à l'élaboration du texte¹⁰⁾.

⁹⁾ Cette attitude fait partie d'un certain nombre de «méfiances» qui constituent un autre trait de la nouvelle Constitution (méfiance à l'égard du «milieu parlementaire» méfiance à l'égard du législateur, méfiance à l'égard des partis politiques) et que soulignent J. R i v e r o dans sa chronique précitée (Rec. Dalloz 1958, p. 259) et G. V e d e l dans son Cours précité (p. 757).

¹⁰⁾ En ce qui concerne les idées personnelles du général de Gaulle le rapprochement vient naturellement à l'esprit entre la nouvelle Constitution et les thèmes développés naguère par le général dans son célèbre discours de Bayeux auquel il a été fait précédemment allusion et qui fut prononcé le 16 juin 1946, lors de l'élaboration de la Constitution de 1946 et en vue de mettre en garde contre les défauts que le général dénonçait dans le projet de celle-ci. Séparation réelle et équilibre des pouvoirs, bicaméralisme, indépendance du pouvoir exécutif et surtout rôle du Chef de l'État, placé au-dessus des partis et ayant pour charge de «servir d'arbitre au dessus des contingences politiques» et d'«accorder l'intérêt général, quant au choix des hommes, avec l'orientation qui se dégage du Parlement», tels étaient les principaux de ces thèmes.

Juriste, maître des requêtes au Conseil d'État, M. Michel Debré avait, quant à lui, participé de manière active à la vie politique française de la 4^e République en qualité de sénateur. Ses interventions à la tribune du Conseil de la République étaient toujours marquées d'un esprit critique assez mordant. Il avait en outre abondamment développé ses idées en matière de structures politiques dans maints écrits animés de la même verve, en particulier dans un ouvrage écrit pendant la guerre en collaboration avec M. Emmanuel Monick, «Refaire la France», puis dans «Mort de l'État républicain», «La République et son pou-

Quant à ces idées dominantes elles-mêmes, il faut certainement placer au premier plan la conception nouvelle de la Présidence de la République, de la place du Président au sein des pouvoirs publics, de ses rapports avec le gouvernement, de son rôle effectif. C'est, à coup sûr, l'un des traits les plus marquants du nouveau régime en même temps que l'un des plus nouveaux par rapport aux conceptions passées.

Également, l'importance que les auteurs de la Constitution ont prétendu donner à la séparation des pouvoirs et surtout les conséquences, pour certaines très nouvelles, qu'ils en ont tiré.

Restauration de l'autorité de l'État à travers une reconsidération du pouvoir exécutif, précautions à l'encontre des assemblées, conception nouvelle du rôle et des pouvoirs du chef de l'État, renforcement et réaménagement de la séparation des pouvoirs, telles nous paraissent être en définitive les idées dominantes essentielles de la nouvelle Constitution française. Ces idées très générales sont mises en œuvre, dans les divers domaines de l'organisation constitutionnelle, par toute une série d'innovations que l'on ne peut rassembler ici et qui ne sont du reste que les moyens techniques de réalisation des idées dominantes ci-dessus indiquées; on expliquera, au fur et à mesure qu'on les rencontrera, comment elles se relient à ces idées dominantes et quelle a été leur motivation particulière.

Mais on ne saurait terminer cette vue d'ensemble sans indiquer aussi ce qui a été conservé de la tradition politique française constante. Car il faut souligner que, quel que soit le caractère très novateur de la nouvelle Constitution, ces innovations s'inscrivent dans le cadre conservé de la démocratie parlementaire libérale. Rappelons du reste que les Constituants n'auraient pu, sans enfreindre les limitations que leur imposait, nous l'avons vu, la loi de pleins pouvoirs du 3 juin 1958, abandonner les principes généraux de la démocratie, du régime représentatif, du régime parlementaire. Par ailleurs, dans ce cadre même, un certain nombre d'innovations auxquelles on aurait

voir» et enfin, à la veille de la chute de la 4^e République, «Ces princes qui nous gouvernent». Partisan fidèle du général de Gaulle qui devait en faire son premier ministre, il a incontestablement joué un rôle considérable dans l'élaboration du texte constitutionnel.

Plusieurs commentateurs de la Constitution se sont attachés à déceler dans celle-ci les sources d'influence respectives qu'il est possible d'y reconnaître. La tâche n'est évidemment pas facile. Tout au plus a-t-on pu relever le fait que tel ou tel élément de la nouvelle Constitution correspond à des idées auxquelles, par exemple, soit le général, soit M. Debre, avaient eu l'occasion de marquer leur attachement dans le passé ou au moment de l'élaboration du projet. Sur ces essais d'analyse v. notamment Vedel, Cours précité, p. 729 et s.; Goguel, «L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958» (Revue française de science politique n^o précité); Wahl, «Aux origines de la nouvelle Constitution», *id.*

pu facilement songer parce qu'elles étaient assez dans la ligne de l'inspiration générale nouvelle, n'ont pas été retenues:

Ainsi, l'introduction d'un régime de démocratie semi-directe, correctif possible des abus du régime représentatif, mais dont on verra qu'il ne lui a été fait finalement, sous la forme du referendum législatif, qu'une place assez modeste.

Ainsi, surtout, le régime présidentiel «à l'américaine» qu'un certain courant d'opinion eût nettement souhaité et qui a été absolument écarté au profit du régime parlementaire, solution qu'imposait du reste la loi de pleins pouvoirs du 3 juin ¹¹⁾.

III. Le Président de la République

Ce n'est pas seulement pour suivre le même ordre de présentation que la Constitution de 1958 elle-même qu'il convient, dans la description des pouvoirs publics, de traiter en premier lieu du Président de la République. Le texte constitutionnel lui consacre le Titre II, immédiatement après le préambule et le Titre premier réservé à la Souveraineté, avant les Titres consacrés au Gouvernement et au Parlement. Cette priorité correspond au relief nouveau et saisissant donné à la fonction elle-même; c'est pourquoi le commentateur ne peut que suivre ici l'ordre auquel le texte l'invite.

1. Désignation

Les constituants de 1958 étant dès l'abord décidés à ménager dans le nouveau régime politique une place capitale au Chef de l'État, la première question qui se posait à eux en fonction de cet objectif était celle du mode de désignation.

Une première conséquence de leur préoccupation générale était d'exclure le procédé de recrutement appliqué sous la III^e et sous la IV^e République, c'est-à-dire l'élection par le Parlement. Au surplus, ce procédé, outre qu'il n'eut pas assuré au Président une assise suffisamment large et suffisamment indépendante des assemblées pour lui procurer l'autorité nouvelle que l'on voulait lui donner, aurait eu l'inconvénient décisif d'en faire l'élu des seuls représentants de la République française alors que l'on voulait en même temps lui confier un rôle considérable comme Président et représentant de la

¹¹⁾ Sur cette exclusion du régime présidentiel et ses raisons v. le discours de M. Michel Debré devant le Conseil d'État le 27 août 1958 (reproduit dans le numéro précité de la Revue française de science politique, p. 9). L'une des principales raisons pratiques alléguées est qu'il eût fallu faire élire le Président par tous les ressortissants de la Communauté.

Communauté. La nouvelle Constitution devait donc immanquablement rompre sur ce point avec la tradition des deux précédentes républiques.

La formule tout à fait différente de l'élection populaire au suffrage universel n'était-elle pas dans ces conditions tout indiquée? Deux raisons l'ont fait écarter: En premier lieu, on a sans doute hésité à adopter une formule qui, sans doute, est en elle-même classique dans certaines démocraties libérales, mais qui, en France, depuis le précédent de 1848, est généralement considérée, à tort ou à raison, comme susceptible d'ouvrir les voies au pouvoir personnel. Mais, plus encore peut-être, l'élément constitué par la présence de la communauté française était, ici aussi décisif. «Envisage-t-on», disait M. Debré dans son discours au Conseil d'État, «un corps électoral comprenant, universellement, tous les hommes, toutes les femmes de la France métropolitaine, de l'Algérie, de l'Afrique noire, de Madagascar, des îles du Pacifique? Cela ne serait pas raisonnable . . .».

La Constitution s'est donc arrêtée à un système intermédiaire, qui du reste correspond absolument à celui que préconisait déjà le général de Gaulle dans son discours de Bayeux lorsqu'il parlait d'un «collège électoral qui englobe le Parlement, mais beaucoup plus large et composé de manière à faire du Président de la République le Président de l'Union française en même temps que celui de la République».

Le Président est ainsi élu pour sept ans (durée traditionnelle en France depuis 1875) et sans limitation dans les possibilités de réélection, par un collège électoral comprenant les députés et sénateurs, les membres des conseils généraux des départements métropolitains et d'outre-mer et des assemblées des territoires d'outre-mer, des représentants élus des conseils municipaux ainsi que des conseils des collectivités administratives des territoires d'outre-mer, enfin des représentants des États membres de la communauté suivant des règles fixées par accord entre ces États et la République.

Ce collège électoral est largement dominé par les délégués des conseils municipaux de la métropole (72.500 sur 81.500 électeurs en 1958) et, pour ce qui est de ces derniers, une prépondérance sensible bénéficie aux délégués des petites communes, c'est-à-dire pratiquement des communes rurales. Sans doute la Constitution a posé sur ce point des règles qui atténuent l'inégalité de représentation: dans les communes de moins de 30.000 habitants le nombre des conseillers municipaux délégués est proportionnel au nombre des habitants et, dans les communes de plus de 30.000 habitants le conseil municipal élit en outre des délégués supplémentaires à raison de un par mille habitants. Cette correction atténuée mais n'élimine pas entièrement une certaine surreprésentation des petites communes; cette inégalité, dans laquelle certains, on le verra plus loin, croient apercevoir un facteur contribuant à

imprimer au régime les traits d'une «République des notables», a du reste été présentée par les promoteurs de la Constitution comme reposant sur certaines justifications valables ¹²⁾.

2. Rôle et attributions

Tout le monde est d'accord pour reconnaître à la fois l'importance considérable et la nouveauté considérable (au regard de la tradition française) du rôle dévolu au Président de la République dans la nouvelle Constitution. Nous avons déjà souligné plus haut que c'était là l'un des traits marquants, sinon le plus marquant, du nouveau régime. Reprenant une expression de M. Michel Debré, on dit couramment que la Présidence de la République constitue la «clef de voûte» du nouveau régime parlementaire français.

Plus difficile et plus controversée est la question de savoir quels sont exactement ce rôle et cette place du Président au sein des pouvoirs publics, comment l'on doit définir et qualifier la conception de la Présidence dans le régime, et du reste, en conséquence, comme on le verra plus loin, quel caractère et quelle qualification cette conception de la présidence entraîne pour le régime politique lui-même.

Cette difficulté tient à plusieurs raisons:

La première est que la conception de la présidence et par suite du régime politique lui-même est profondément nouvelle. Elle ne peut pas être rattachée, ou du moins purement et simplement ramenée à l'une quelconque des diverses conceptions connues et traditionnelles du rôle d'un chef d'État. Comme l'écrit M. P. Bastid, «ce qu'il faut bien comprendre, c'est la nature originale de l'autorité confiée au président» ^{12a)}.

La seconde raison de difficulté est que, dans les textes constitutionnels, la conception de la présidence n'est pas dépourvue d'un certain caractère équivoque. C'est encore un trait volontiers souligné par les commentateurs. Cette équivoque procède du fait que les dispositions générales par lesquelles la Constitution définit la fonction du Président n'impliquent pas une interprétation unique et absolument certaine. Il s'agit des dispositions de l'article 5, ainsi libellé:

«Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure,

¹²⁾ Discours précité au Conseil d'État de M. Debré: «Ce problème est un problème politique mais il faut bien voir qu'il est posé par une caractéristique nationale que nous devons admettre à moins de sombrer dans l'idéologie. La France est composée de milliers et de milliers de communes: ce fait est un fait français, un des aspects fondamentaux de notre sociologie».

^{12a)} *Op. cit.*, p. 339.

par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords de Communauté et des traités».

Sans doute, ces formules, dont certaines sont à certains égards plus philosophiques que juridiques, révèlent un certain nombre d'idées assez claires, qui d'ailleurs correspondent à une philosophie du pouvoir présidentiel déjà énoncée par le général de Gaulle; notamment dans son discours de Bayeux: l'idée d'un rôle à l'échelle nationale¹³⁾, d'une place située au-dessus des partis politiques et au-dessus des pouvoirs publics eux-mêmes¹⁴⁾, d'une tâche consistant moins à participer au gouvernement même de l'État qu'à assurer le fonctionnement des rouages constitutionnels eux-mêmes. Mais, ce qui laisse subsister malgré tout dans ces déclarations de principe une part d'équivoque, c'est que, comme on le verra plus loin, les compétences reconnues au Président dans les dispositions qui développent l'article 5 n'excluent pas une participation plus directe à la conduite même des affaires de l'État. L'équivoque de l'article 5 est, en définitive, parfaitement illustrée par celle qui marque spécialement le mot «arbitrage», car on n'a pas manqué de noter que si le rôle d'un arbitre, au sens sportif du mot, est seulement de faire appliquer par les joueurs les règles du jeu, les fonctions reconnues au Président l'amènent dans une certaine mesure à entrer lui-même dans le jeu.

Enfin une troisième difficulté est que, en conséquence même de la part d'équivoque que l'on vient de relever, la conception de la fonction présidentielle est susceptible d'être interprétée différemment par ses titulaires éventuels. C'est un des points sur lesquels il est particulièrement vrai de dire, comme on l'a répété maintes fois, que la nouvelle Constitution française sera ce qu'en feront les hommes qui auront à la faire fonctionner.

Sous ces réserves, il est néanmoins possible de dégager, au sujet de la fonction présidentielle, certaines constatations indiscutables:

La première de ces constatations est l'existence de *pouvoirs propres* du Chef de l'État, c'est-à-dire de pouvoirs dont il est certain que la Constitution entend que ce soit lui qui les exerce effectivement, prenant lui-même l'initiative des choix à décider à l'occasion de ces compétences. Autrement dit, il est certain que le nouveau Chef de l'État français ne doit pas être, comme l'avait voulu la tradition parlementaire antérieure, uniquement la «main qui signe» des décisions prises par d'autres.

¹³⁾ V. notamment sur ce point Vedel (Cours précité, p. 841: «Le chef national»).

¹⁴⁾ Ce dernier point est particulièrement mis en lumière par P. Bastid (*op. cit.*, p. 339: «Elle [l'autorité confiée au Président] est placée au-dessus des rouages constitutionnels et domine la séparation des pouvoirs»).

Ce rôle personnel du Président n'entraînera-t-il pas inmanquablement l'existence à sa charge d'une responsabilité politique éventuelle, selon le vieil axiome de la science politique: Là où est l'initiative, là est la responsabilité? La Constitution exclut cette responsabilité politique. Reprenant la règle habituelle, elle ne prévoit qu'une responsabilité pénale, mise en jeu devant la Haute Cour de justice, dans l'hypothèse de haute trahison (art. 68). Mais cette formule (initiative sans responsabilité politique) sera-t-elle en fait viable dans le cadre du régime parlementaire que la Constitution prétend par ailleurs conserver? On peut naturellement en discuter et les commentateurs n'ont déjà pas manqué de le faire.

Quoi qu'il en soit, le fait certain est donc l'existence de pouvoirs propres du Président. Quels sont-ils?

On est d'abord porté à cet égard à retenir comme critère la distinction très précise qu'établit l'article 19 de la Constitution entre les actes du Président qui doivent être «contresignés par le premier ministre et, le cas échéant, par les ministres responsables» et ceux qui ne sont pas soumis à ces contresigns. Ne doit-on pas dire que c'est la seconde catégorie qui donne la mesure du pouvoir réel du Président, le contresign transformant les compétences auxquelles il s'applique, selon la pente politique traditionnelle, en compétences purement nominales?

Sous réserve de vérifier ultérieurement l'exactitude de cette supposition (et nous verrons précisément qu'elle doit être rectifiée), faisons d'abord l'inventaire des deux catégories.

Les compétences soumises à contresign ministériel sont elles-mêmes diverses; ce sont toutes les compétences du Président que l'article 19 n'énumère pas comme dispensées du contresign, c'est-à-dire en particulier:

L'exercice du pouvoir réglementaire, dans la mesure où la Constitution en laisse une part au Président. Comme on le verra, en effet, c'est au premier ministre que la Constitution remet en principe ce pouvoir, mais l'article 13 réserve à la signature du Président d'une part les décrets délibérés en Conseil des ministres (sans préciser du reste lesquels devront l'être), d'autre part les «ordonnances» (règlements pris sur délégation du Parlement, analogues aux anciens «décrets-lois» et sur lesquels nous reviendrons).

Les nominations aux emplois civils et militaires, dans la mesure, ici également, où elles relèvent du Président lui-même. Reprenant en effet le principe d'un partage de compétences qui était déjà appliqué dans la Constitution de 1946, la Constitution nouvelle, complétée sur ce point par une ordonnance organique du 28 novembre 1958, réserve seulement au Président la nomination aux emplois les plus importants, tantôt

en Conseil des ministres, tantôt par décrets simples (conseillers d'État, ambassadeurs, préfets, directeurs des administrations centrales, etc.), les autres nominations étant faites par le premier ministre ou même, sur délégation, par des autorités subordonnées.

L'exercice du droit de grâce, pour lequel la Constitution ne prévoit plus que la simple consultation du Conseil supérieur de la magistrature mais ne dispense pas du contreseing ministériel¹⁵).

Les décisions accréditant les ambassadeurs et envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères.

L'exercice de la prérogative de promulgation des lois, pour laquelle ont été reprises des règles traditionnelles: promulgation de la loi dans les quinze jours qui suivent sa transmission au gouvernement avec droit, pour le Président, de demander au Parlement une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée.

Quant aux compétences présidentielles non soumises au contreseing, ce sont, avons-nous dit, celles qu'énumère l'article 19, c'est-à-dire:

1° La nomination du premier ministre et l'acte par lequel il est mis fin aux fonctions de ce dernier (art. 8): Pour la première de ces décisions, la Constitution laisse au Président une entière liberté de choix et lui donne un pouvoir exclusif, aucune procédure d'investiture quelconque par les assemblées n'étant prévue.

En ce qui concerne au contraire la fin des fonctions du premier ministre, l'article 8 exclut la possibilité d'une révocation discrétionnaire du Chef du gouvernement par le Chef de l'État; il précise en effet que le second met fin aux fonctions du premier «sur la présentation par celui-ci de la démission du gouvernement».

Quant à la nomination et à la désinvestiture des autres membres du gouvernement, elles sont également opérées par le Président, mais, d'une part, elles le sont «sur la proposition du premier ministre», d'autre part, elles ne sont pas dispensées du contreseing.

2° La nomination des membres du Conseil constitutionnel dans la proportion où cette nomination relève de lui, c'est-à-dire pour trois membres sur neuf (art. 56; v. *infra*).

3° La saisine du Conseil constitutionnel (art. 54 et 61; v. *infra*).

¹⁵ On peut penser qu'il eut été plus logique de soustraire au contreseing l'exercice du droit de grâce, survivance, on le sait, de prérogatives régaliennes de caractère très personnel; cf. en ce sens, Duverger, Manuel (Themis, précité, p. 53).

4° Les messages adressés aux assemblées (art. 18): Aux termes de l'article 18, «le Président de la République communique avec les deux assemblées du Parlement par des messages qu'il fait lire et qui ne donnent lieu à aucun débat». Ce droit de message existait déjà théoriquement dans les Constitutions françaises précédentes, mais sa soustraction au contre-seing en fait pratiquement une institution d'une importance éventuelle et même d'une signification toute nouvelle.

5° Le déclanchement du referendum (art. II): Il s'agit ici d'une innovation assez remarquable de la nouvelle Constitution. On sait en effet que la tradition constitutionnelle française est très attachée à la forme représentative de la démocratie et hostile ou au moins méfiante à l'égard des institutions de la démocratie semi-directe, au moins en matière de législation ordinaire, sinon en matière d'élaboration ou de révision constitutionnelle. Cependant, la critique, progressivement développée en France, des abus et déformations du régime représentatif, a provoqué, depuis déjà longtemps, des courants d'opinion favorables à l'introduction du referendum comme correctif possible de ces abus et altérations.

La Constitution nouvelle fait donc une place au referendum en matière législative ordinaire (et aussi en matière constitutionnelle, on le verra plus loin) et, le considérant, dans la logique de sa conception générale, comme un aspect de ce rôle d'arbitre, de gardien du fonctionnement des rouages constitutionnels qu'elle reconnaît au Président de la République, elle confie à celui-ci la compétence pour le déclancher et le déclancher sans contre-seing ministériel.

Toutefois deux observations limitent la portée de cette compétence:

La première est que le referendum ne peut être provoqué qu'à l'égard de certains projets de lois (et non de propositions de lois émanant des parlementaires) et surtout à l'égard seulement de projets limitativement définis, à savoir: les projets portant sur l'organisation des pouvoirs publics, les projets comportant approbation d'un accord de communauté, enfin les projets tendant à autoriser la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.

Le seconde observation est que, si le Président est libre de ne pas déclancher le referendum (il «peut» soumettre au referendum, etc.), il n'est pas libre de prendre lui-même l'initiative de ce déclanchement; aux termes de l'article II, en effet, c'est seulement sur la proposition soit du gouvernement pendant la durée des sessions, soit des deux assemblées, que le Président peut agir. Quant aux conséquences mêmes de cette action, elles consistent en somme à substituer le peuple au Parlement comme législateur puisque le projet, s'il est approuvé par le referendum, est promulgué comme loi.

6° La dissolution de l'Assemblée nationale (art. 12): C'est, ici aussi, dans la logique de sa conception générale que la Constitution, faisant du droit de dissolution un aspect de la notion d'arbitrage du fonctionnement des rouages constitutionnels, en confie l'exercice, sans contreseing, au Président. C'est un des traits caractéristiques, et que l'on n'a pas manqué de relever, du nouveau régime que d'avoir ainsi clairement substitué à la tradition de la dissolution «ministérielle», conception habituelle des régimes parlementaires modernes, la formule de la dissolution «présidentielle». C'est aussi une innovation que l'on n'a pas manqué de discuter et, assez généralement, de critiquer; on a volontiers souligné que cette conception de la dissolution, «pouvoir propre» du Président, va à contre courant de ce qu'a été, dans ce domaine, l'évolution moderne du régime parlementaire¹⁶). Il est certain en tout cas que, sur ce point, la nouvelle Constitution témoigne d'une conception de ce régime très particulière et nettement caractérisée, sur laquelle nous reviendrons.

Ajoutons que, en même temps qu'elle opte ainsi pour une certaine conception de l'attribution du droit de dissolution, la Constitution de 1958 libère l'exercice de ce droit des entraves qu'il connaissait dans les constitutions précédentes, en particulier dans celle de 1946: Elle n'impose plus au Président de limitations autres que, d'une part l'obligation de consulter au préalable le premier ministre et les présidents des assemblées, d'autre part l'interdiction de procéder à une nouvelle dissolution dans l'année suivant les élections provoquées par une dissolution déjà effectuée.

7° Les pouvoirs exceptionnels du temps de crise (art. 16): Il s'agit ici d'une des dispositions de la nouvelle Constitution qui a fait couler le plus d'encre, provoqué chez certains le plus d'émotion et fourni aux détracteurs du nouveau régime leur cheval de bataille de prédilection.

Les pouvoirs exorbitant qu'elle reconnaît au Président et qui sont essentiellement des pouvoirs propres, exercés sans contreseing, visent l'hypothèse où «les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux seraient menacés d'une manière grave et immédiate» et où, en même temps, «le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels serait interrompu». En pareil cas, le Président «prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assem-

¹⁶) V. notamment à cet égard Chatelain, *op. cit.*, p. 94; Berlia, article précité dans *Revue du droit public*, 1959, p. 77 et s.

blées ainsi que du Conseil constitutionnel» et «en informe la Nation par un message». Il est ajouté que les mesures «doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission». Par ailleurs le Conseil constitutionnel est consulté sur les mesures envisagées, le Parlement se réunit de plein droit et l'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Inspirée par le souvenir des événements de juin 1940, ces dispositions, auxquelles le général de Gaulle tenait personnellement et dont il a imposé absolument l'insertion dans la Constitution ¹⁷⁾, occupent évidemment une place très particulière dans le nouveau régime. Ce sont des dispositions de «salut public» qui évoquent, comme on l'a dit, les fonctions exorbitantes du dictateur au sens romain du terme. Elles ont été, nous l'avons dit, et sont encore très discutées par certains du point de vue des dangers éventuels qu'elles recèlent ¹⁸⁾. On se contentera ici de souligner que, si elles contribuent à donner aux pouvoirs propres du Président une importance considérable, il ne s'agit pas ici du régime du temps normal, mais d'un régime de périodes absolument exceptionnelles.

8° Comme nous l'avons déjà dit, nous ne traiterons dans cette étude que de l'organisation des pouvoirs publics de la République. C'est pourquoi nous ferons ici seulement mention des compétences – qui sont aussi des compétences propres – du Chef de l'État comme **P r é s i d e n t d e l a C o m m u n a u t é**. Mais on ne peut éviter de les mentionner parce qu'elles contribuent à donner à la fonction présidentielle, envisagée dans son ensemble, un relief exceptionnel ¹⁹⁾.

Tels sont donc les divers pouvoirs que la Constitution de 1958 confère au Président au titre de «pouvoirs propres». Cette énumération suffit-elle à donner la mesure de l'importance attribuée à la fonction présidentielle? Suffit-il, pour apprécier cette importance, de retenir comme critère la distinction des pouvoirs exercés sans contreseing ministériel et de ceux qui supposent ce contreseing? Il serait insuffisant de s'en tenir à cela, notamment pour deux raisons:

La première est que les compétences soumises à contreseing ne sont pas

¹⁷⁾ Déjà, dans son discours de Bayeux, le général de Gaulle avait souligné qu'à son avis, «s'il devait arriver que la patrie fut en péril» le Président de la République devrait avoir la mission et «le devoir» d'être «le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France».

¹⁸⁾ Cf. notamment **D u v e r g e r**, *Thémis*, précité, p. 532 et s.

¹⁹⁾ Ce rôle et ces compétences du Président à l'égard de la Communauté sont en effet considérables. En particulier le Président, exerce, par la voie de «décisions» un véritable pouvoir législatif et réglementaire dans le domaine des «affaires communes».

nécessairement, dans l'esprit de la nouvelle Constitution française, des compétences pour lesquelles le Président n'est que la «main qui signe». Cette dernière conception est sans doute celle des régimes parlementaires habituels à l'époque actuelle; elle fait des chefs d'État parlementaires des «figurants»; mais elle n'est nullement inscrite dans des textes; elle résulte seulement de la pratique, pratique logique sans doute dans la perspective du régime parlementaire tel qu'on le conçoit habituellement aujourd'hui, c'est-à-dire d'un type de parlementarisme dans lequel on tire une conséquence rigoureuse de l'axiome selon lequel l'initiative repose entièrement là où est la responsabilité. Il s'agit précisément de savoir si la Constitution de 1958 consacre entièrement cette conception du régime parlementaire; il semble bien que ce ne soit pas le cas; pour cette raison, on ne saurait affirmer sans quelque imprudence que, dans l'esprit de la Constitution de 1958, les compétences présidentielles exercées avec contreseing ne comportent pour leur signataire aucune part de décision personnelle.

Mais surtout il ne faut pas oublier que la distinction des actes assortis ou dispensés du contreseing ne s'applique forcément qu'à des actes juridiques. Or, ceux-ci n'épuisent pas les formes possibles de l'action présidentielle. Il existe maintes modalités de cette action pour lesquelles la notion même de contreseing n'a pas de sens: Ainsi, par exemple, de la présidence de conseils et du rôle effectif que le Président peut jouer en cette occasion; ainsi de la participation à des rencontres et négociations internationales; ainsi des options politiques prises verbalement à l'occasion de discours, de déclarations faites à la radio, à la télévision. La constitution actuelle confie au Chef de l'État la présidence du Conseil des ministres (art. 9) et celle des conseils et comités supérieurs de la défense nationale (art. 15) comme le faisait déjà celle de 1946; à la différence de celle-ci, elle lui confie la négociation des traités (art. 52). Voilà, entre autres, des domaines dans lesquels, on le conçoit aisément, la distinction des décisions avec ou sans contreseing ne suffit pas à donner la mesure des pouvoirs effectifs du Président.

On est ainsi conduit à rechercher, au delà de cette distinction juridique, dans une interprétation de l'esprit général de la Constitution, la portée de la fonction présidentielle.

Comme on l'a dit plus haut, cette interprétation n'est pas simple, étant donné la part d'ambiguïté que l'on peut découvrir dans les formules de l'article 5 précité. Plusieurs interprétations peuvent être avancées et l'ont été effectivement:

Une première interprétation peut être dénommée interprétation *l i t t é - r a l e* de la Constitution: Faisant prévaloir sur toutes autres considérations les termes généraux de l'article 5, en particulier l'expression «arbitrage» par

laquelle il définit la tâche du Chef de l'État, constatant également que c'est le gouvernement (c'est-à-dire le premier ministre et les ministres) que l'article 20 charge de «déterminer et conduire la politique de la Nation», on peut soutenir que le rôle du Président se situe au-dessus et en dehors de l'initiative de cette politique et se cantonne dans des interventions visant le «respect de la Constitution» et la garantie du «fonctionnement régulier des pouvoirs publics»; en d'autres termes ce serait sur les mécanismes de l'État que porteraient les initiatives possibles du Président, non le contenu de la politique dont le choix et la mise en œuvre doit résulter du fonctionnement de ces mécanismes.

Une seconde interprétation pourrait être appelée interprétation présidentielle. Elle consiste à soutenir que, au delà des formules ci-dessus rappelées, l'esprit général de la Constitution est de faire en réalité du Président le moteur véritable de l'action politique gouvernementale, le premier ministre n'étant que l'agent d'exécution de cette politique, agent d'exécution armé sans doute de très importantes compétences juridiques et auquel par ailleurs le Président peut laisser en fait de grandes initiatives, mais, tout compte fait, agent d'exécution tout de même, ou, si l'on estime cette expression trop minimisante, organe de réalisation des grandes options politiques choisies par le Président ²⁰).

Chacune de ces deux interprétations peut se recommander de bons arguments. En fait, comme nous l'avons dit, la fonction présidentielle constitue l'un des domaines dans lesquels la signification du texte constitutionnel est susceptible d'être le plus fortement infléchi par la manière même dont le titulaire du poste le concevra. Il ne paraît pas douteux à cet égard que la conception, mise en application par le général de Gaulle, est celle d'un rôle actif dans le choix des options politiques et la direction effective de la politique nationale; c'est cette conception qu'il entendait exprimer lui-même dans diverses déclarations faites après son élection: «Guide de la France et chef de l'État républicain, j'exercerai le pouvoir suprême dans toute l'étendue qu'il comporte désormais et suivant l'esprit nouveau qui me l'a fait attribuer», et encore: «Je ne suis pas un Président comme les autres».

On ne peut ici que donner quelques exemples des applications concrètes de cette conception: L'utilisation, dès l'ouverture de la première session du

²⁰ V. en ce sens l'article précité de M. Bastid qui souligne (p. 338) que le Président n'est pas le «pouvoir neutre» des monarchies constitutionnelles dont Benjamin Constant a jadis fait la théorie en France mais est une «autorité active» et surtout Prélôt (*op. cit.*, p. 49 et s.) qui explique que «l'action du premier ministre est plutôt, malgré les termes de l'article 20, celle d'un administrateur en chef que d'un leader politique de la Nation» et que «le Président de la République détient le pouvoir gouvernemental dont le premier ministre est l'organe exécutif».

34 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 20/3-4

Parlement, du droit de message, l'importance donnée à l'institution des conseils des ministres auxquels le général a tenu à ce que participent les secrétaires d'État, l'intervention directe dans la politique internationale, marquée par des entretiens personnels avec des chefs de gouvernement étrangers sans que le ministre des affaires étrangères y ait toujours assisté ainsi que par l'indication fournie par le Président au cours d'une conférence de presse, que, s'il y avait une «conférence au sommet», il s'y rendrait lui-même, enfin, et plus encore sans doute, les initiatives prises par le Président à l'égard de la politique algérienne et révélées directement par lui-même à la Nation, notamment en dernier lieu dans son discours du 16 septembre 1959, constituent autant de signes auxquels on peut aisément reconnaître que, à tout le moins dans la phase actuelle d'application de la Constitution, c'est l'interprétation «présidentielle» qui l'emporte clairement dans les faits.

IV. Le gouvernement

Comparées aux règles qui concernent le Président de la République, celles que la Constitution consacre au gouvernement comportent certainement moins d'innovations par rapport aux traditions antérieures du régime parlementaire français. Elles sont du reste beaucoup moins développées dans le texte, occupant seulement les articles 20 à 23 qui forment le Titre III de la Constitution.

Le nouveau régime politique n'en comporte pas moins, à deux points de vue, des nouveautés dignes d'être soulignées:

En premier lieu, la conception du gouvernement et surtout de ses compétences se trouve naturellement influencée par les caractères nouveaux donnés à la fonction du Président de la République.

En second lieu des innovations importantes ont été directement introduites d'une part dans le statut, d'autre part dans les attributions du gouvernement. Elles sont inspirées par le souci des auteurs de la Constitution de renforcer – à leur manière – la séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif: En ce qui concerne le statut du gouvernement, ce but a été recherché dans la règle très nouvelle de l'incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires, dans laquelle on a vu un moyen d'accentuer l'indépendance réciproque des pouvoirs. En ce qui concerne les attributions du gouvernement, la préoccupation d'accentuer la séparation des fonctions a conduit au principe encore plus

nouveau et même révolutionnaire au point de vue juridique d'une distinction essentielle des matières législatives et des matières réglementaires.

1. Structure du gouvernement et statut de ses membres

Le gouvernement est composé du premier ministre (appellation substituée par la Constitution à celle de président du conseil des ministres, qui était habituelle en France)²¹⁾ et des ministres ainsi que des secrétaires d'État (que la Constitution ne mentionne pas, mais dont la pratique a consacré tout de suite la survivance).

Les deux points qui méritent essentiellement d'être notés concernent la désignation du gouvernement et l'incompatibilité des fonctions gouvernementales et parlementaires:

On a déjà dit que le Président de la République nomme le premier ministre et, sur la proposition de celui-ci, les autres membres du gouvernement. Il convient de souligner que, dans la première désignation qu'il a eu à opérer à ce titre, le général de Gaulle a tenu à marquer fortement le caractère de choix personnel et libre qu'il a donné à cette désignation, indiquant bien que c'est essentiellement sa confiance que doivent avoir le premier ministre et aussi le gouvernement dans son ensemble. Il a caractérisé en effet les conditions de la désignation de M. Michel Debré, «gaulliste» particulièrement fidèle, rappelons-le, dans les termes suivants: «J'ai nommé un gouvernement que j'estime digne et capable d'accomplir sa rude mission» et il avait maintenu dans le gouvernement un ministre battu aux élections législatives.

Quant à l'incompatibilité des fonctions gouvernementales et des fonctions parlementaires, elle mérite particulièrement d'être soulignée, car il s'agit d'une règle d'un caractère très nouveau en France et dont l'opportunité a été du reste très discutée:

L'article 23 de la Constitution dispose que «les fonctions de membre du gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle».

La partie la plus importante – et la plus controversée – de cette disposition est celle qui concerne l'«incompatibilité avec tout mandat parlementaire». Le motif de l'instauration de cette incompatibilité a été le désir de mettre fin à un trait des mœurs parlementaires connu sous le nom de «course

²¹⁾ On rappellera que l'appellation «Président du Conseil des ministres», consacrée par la tradition, était paradoxalement inexacte puisque le Président du Conseil ne présidait précisément pas le Conseil des ministres.

aux portefeuilles» et que M. Debré, dans son discours précité devant le Conseil d'État, décrivait ainsi:

«La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent et qui rappellent une campagne. On reconnaît les politiciens chevronnés au nombre de brisques qu'ils portent sur la manche. Le pouvoir n'est plus exercé pour le pouvoir: il est ambitionné pour le titre qu'il donne et les facultés de carrière ou d'influence qu'il procure à ceux qui l'ont approché ou qui sont susceptibles de l'approcher encore».

Du reste, en même temps qu'une tare des mœurs parlementaires, la course aux portefeuilles était volontiers dénoncée comme une des causes de l'instabilité ministérielle. Ce sont donc à la fois des raisons de morale politique et d'art politique qui ont poussé à l'adoption de la règle nouvelle. Celle-ci a cependant rencontré des résistances; on a fait valoir que la compatibilité pouvait se recommander de bons arguments: utilité d'une formation politique du personnel gouvernemental par la vie parlementaire, intérêt d'un lien étroit entre le gouvernement et le parlement dans le régime parlementaire, risque de voir, avec l'incompatibilité, le personnel gouvernemental devenir par trop un personnel de «techniciens». Ces arguments se sont brisés contre la volonté personnelle très nette et très nettement exprimée du général de Gaulle au cours de l'élaboration constitutionnelle.

L'adoption de la règle d'incompatibilité a entraîné comme corollaire une institution également très nouvelle et très particulière, celle des suppléants: En même temps qu'ils élisent chaque député et chaque sénateur, les électeurs élisent pour chacun d'eux un suppléant qui se substitue au député ou sénateur devenu ministre, mais qui ne peut pas faire acte de candidature contre lui aux élections suivantes, ce qui a fait qualifier ces suppléants, dans le langage courant, de «garde-places».

2. Attributions du gouvernement

«Le gouvernement», dit l'article 20 de la Constitution, «détermine et conduit la politique de la Nation».

«Le premier ministre», dit l'article 21, «dirige l'action du gouvernement».

Ces formules lapidaires, qui semblent ainsi aboutir, par cascade, à faire du premier ministre le moteur et l'élément central de tout le mécanisme du pouvoir en France, ne doivent pas être prises au pied de la lettre; du moins leur portée doit-elle être précisée:

La première paraît à première vue exprimer une véritable répudiation du régime parlementaire. Ce régime ne se définit-il pas en effet comme confiant au Parlement, par le canal de la responsabilité politique, la mission de

«déterminer» et «conduire» la politique de la Nation? Aussi bien, cette responsabilité politique étant maintenue dans le nouveau régime français, la formule de l'article 20 doit être interprétée plus comme une manifestation verbale d'un certain antiparlementarisme que comme la négation du rôle des assemblées dans l'orientation de la politique générale.

Par ailleurs, la portée réelle du texte commenté doit également être ramenée à sa juste mesure en ce qui concerne les rapports du gouvernement avec le Chef de l'État; nous ne pouvons que renvoyer sur ce point à ce que nous avons dit précédemment au sujet de la fonction de celui-ci, fonction qui, répétons-le, n'exclut pas une attitude «active» à l'égard des grandes options politiques.

Quant à l'article 21, il énonce une idée générale qui doit être complétée par l'analyse d'un partage de compétences entre le premier ministre et le gouvernement agissant collectivement et aussi les divers ministres, lesquels, aux termes de l'article 22, contresignent les actes du premier ministre «le cas échéant», dans la mesure où ils sont chargés de leur exécution. Cela étant, la Constitution ne s'en attache pas moins à renforcer effectivement la position du premier ministre au sein du gouvernement (comme le faisait déjà du reste la Constitution de 1946). En particulier le premier ministre «est responsable de la Défense nationale»; il «assure l'exécution de lois»; il «exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires» (sous réserve des compétences réservées dans ces domaines, comme on l'a déjà dit, au Président de la République).

Ces lignes générales étant indiquées, il nous faut maintenant insister sur les véritables innovations de la Constitution de 1958 dans le domaine des attributions du gouvernement.

Ces innovations concernent les rapports du gouvernement et du Parlement. Elles développent à deux points de vue le rôle et les pouvoirs du gouvernement:

En premier lieu, elles donnent au gouvernement des pouvoirs accrus et très remarquables à l'égard du fonctionnement des assemblées; il s'agit des moyens d'intervention du gouvernement dans l'élaboration des lois, le vote du budget, l'activité interne du Parlement; on se bornera à mentionner ici ces nouveautés; elles seront plus utilement décrites à l'occasion de l'étude du Parlement.

En second lieu les innovations de la Constitution de 1958 portent sur le partage même des compétences entre le gouvernement et le Parlement dans le domaine de la «fonction normative»; elles affectent de manière profonde l'étendue et peut-être la nature même du pouvoir réglementaire du gouver-

nement. A ce titre, elles méritent d'être particulièrement mises en relief et analysées dans leur contenu et leur portée²²⁾:

Le changement juridique, auquel on fait ainsi allusion, concerne la nouvelle conception des rapports de la loi formelle et du règlement. Il peut se résumer dans l'existence d'une nouvelle définition de la notion même des « matières législatives » et des « matières réglementaires »; car c'est ce changement de définition qui entraîne, comme on va le voir, une transformation radicale des rapports de la loi formelle et du règlement administratif et aussi, par voie de conséquence, une véritable transformation de la théorie du pouvoir réglementaire.

Rappelons que, jusqu'à la Constitution de 1958, les notions de « matières législatives » et de « matières réglementaires » étaient entendues en France dans un sens qui n'était pas le même pour chacune des deux: En effet, l'expression « matières législatives » évoquait des matières réservées à la loi formelle, c'est-à-dire sur lesquelles il ne pouvait être édicté de normes que par le Parlement au moyen de lois et qui échappaient ainsi radicalement à la compétence de l'autorité réglementaire. Ce « monopole » du Législateur résultait soit de prescriptions constitutionnelles, soit de principes coutumiers traditionnels, soit même encore de décisions prises par le Législateur qui, par la voie de la supériorité de la loi sur le règlement, pouvait se réserver à lui-même certaines matières. Il portait, entre autres, sur des domaines tels que: les restrictions aux libertés publiques, la création d'infractions et sanctions pénales, d'impôts, etc. Par contre, l'expression « matières réglementaires » désignait des domaines ouverts au pouvoir réglementaire (développement de règles déjà édictées par des lois, police administrative, organisation des administrations et services publics), mais elle n'impliquait jamais ce que ces domaines fussent à un titre quelconque réservés à l'autorité réglementaire; le Législateur pouvait toujours appréhender ces matières, statuer sur elles pour y édicter des lois formelles, et ces lois formelles bénéficiaient comme toutes les lois, des conséquences du principe absolument général de la supériorité juridique de la loi sur le règlement.

²²⁾ Les innovations juridiques dont nous allons rendre compte ici ont déjà donné lieu en France à de nombreuses études. V. notamment G. Morange, La hiérarchie des textes dans la Constitution du 4 octobre 1958 (Recueil Dalloz 1959, chron. p. 21); P. Durand, La décadence de la loi dans la Constitution de la V^e République (Semaine juridique, 1959 I, p. 1470); de Soto, La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 (Revue du droit public, 1959, p. 240); J. L'Huillier, La délimitation des domaines de la loi et du règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958 (Recueil Dalloz 1959, chron. p. 173); M. Waline, Les rapports de la loi et du règlement avant et après la Constitution de 1958 (Revue du droit public, 1959, p. 756); G. Vedel, Droit administratif (col.

Ce sont ces principes fondamentaux qui ont été modifiés en France par la nouvelle Constitution:

Celle-ci, reprenant et réalisant une idée qui avait été déjà plus ou moins timidement proposée sous la IV^e République, pose la distinction nouvelle de matières réservées à la loi et de matières réservées au règlement.

Sous le couvert de l'idée, interprétée en un sens nouveau, de la séparation des fonctions, on a voulu pratiquement obliger le Parlement à limiter désormais son champ d'activité; partant de la constatation d'une sorte d'hyper-trophie de la législation formelle à l'époque actuelle, on a pensé qu'il ne suffisait pas de laisser le Parlement se limiter lui-même en abandonnant volontairement au gouvernement le soin d'édicter des réglementations (ainsi que l'usage s'en développait notamment avec la pratique des «lois-cadres»), mais qu'il fallait retirer purement et simplement des matières à sa compétence.

Cette répartition des matières entre la loi et le règlement est opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution:

L'article 34 énumère les matières réservées à la loi. Il distingue du reste à cet égard deux catégories: Certaines matières sont entièrement réservées au Législateur, l'article 34 précisant que «la loi fixe les règles qui les concernent». D'autres ne lui sont réservées qu'en ce qui concerne «les principes fondamentaux» qui les régissent²³⁾.

L'article 37 dispose que «les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire». C'est par conséquent l'énoncé des matières législatives qui présente un caractère limitatif. Toutefois, à cet égard, l'article 34 précise que ces dispositions «pourront être précisées et complétées par une loi organique»; le Parlement a ainsi la faculté,

Thémis tome 2, p. 630); A. de Laubadère, Les réformes administratives de 1958-1959 (addendum au Traité élémentaire de droit administratif, octobre 1959).

²³⁾ La première catégorie comprend: Les droits civiques et les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leurs personnes et en leurs biens; la nationalité, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités; la détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables; la procédure pénale; l'amnistie, la création de nouveaux ordres de juridiction et le statut des magistrats; l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures; le régime d'émission de la monnaie; le régime électoral des assemblées parlementaires et des assemblées locales; la création de catégories d'établissements publics; les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires de l'État; les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé. La seconde catégorie (principes fondamentaux) comprend: L'organisation générale de la défense nationale; la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources; l'enseignement; le régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales; le droit du travail, le droit syndical et la sécurité sociale.

à condition de le faire par la voie de lois organiques, d'allonger la liste des matières qui lui sont réservées.

La distinction étant ainsi faite, ses conséquences juridiques sont considérables:

En effet, comme nous l'avons dit, les matières réglementaires sont maintenant des matières réservées (et non plus seulement ouvertes) au gouvernement. Cette interdiction faite au Parlement de pénétrer sur le domaine réglementaire est sanctionnée de deux manières:

D'une part, l'article 41 de la Constitution dispose que s'il apparaît, au cours de la procédure législative, qu'une proposition ou un amendement n'est pas du domaine de la loi, le gouvernement peut opposer l'irrecevabilité; en cas de désaccord entre le gouvernement et le président de l'assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours.

D'autre part, le caractère réglementaire des matières en question est sanctionné par le fait que, dans ces matières, la subordination du règlement à la loi disparaît. Cette conséquence se traduit elle-même différemment dans deux hypothèses:

1° En ce qui concerne les lois antérieures à la Constitution et portant sur une des matières devenues aujourd'hui réglementaires, ces lois peuvent être modifiées par de simples décrets pris après avis du Conseil d'État.

2° Pour l'avenir, s'il arrive que soit votée une loi portant sur une matière réglementaire, le «texte de forme législative» ainsi intervenu pourra être modifié par décret si le Conseil constitutionnel a déclaré que la matière intéressée est effectivement réglementaire.

On voit que l'innovation ainsi introduite dans les rapports de la loi et du règlement est considérable. Elle aboutit à distinguer désormais en France deux sortes de règlements: d'une part la catégorie, qui existait déjà, des règlements venant compléter des lois; ces règlements (en particulier les règlements d'administration publique) continuent, bien entendu, d'exister avec leur caractère antérieur. D'autre part, la catégorie nouvelle des règlements portant sur les matières réglementaires; ceux-ci présentent la caractéristique nouvelle d'être affranchis de la règle de la subordination du règlement à la loi; on a pu même se demander à leur sujet s'ils ne devaient pas être considérés comme de véritables lois, des lois faites par le gouvernement; cette interprétation impliquerait que la Constitution de 1958 a entendu partager en réalité le pouvoir législatif entre le Parlement et le gouvernement, instituer deux législateurs parallèles, chacun ayant son secteur de compétence; il ne semble pas qu'il faille aller jusque là; notamment on doit considérer que les nouveaux règlements continueront, au point de vue contentieux, à

être assujettis au régime des actes administratifs, en particulier que le recours pour excès de pouvoir continuera d'être recevable contre eux devant le Conseil d'État.

Enfin, il convient d'ajouter que l'extension donnée au pouvoir réglementaire par la Constitution n'a cependant pas paru suffisante à ses auteurs. Ils l'ont complétée par une procédure qui permet au Parlement d'habiliter à l'occasion le gouvernement à prendre pendant un délai limité, sous le nom d'ordonnances, des mesures «qui sont normalement du domaine de la loi». Il s'agit là d'une consécration de la vieille pratique des décrets-lois qui s'était développée en France sous la III^e République. Cette consécration est faite par l'article 38 de la nouvelle Constitution. Les ordonnances, prises en vertu de ces habilitations législatives, sont élaborées en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État; elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation; à l'expiration du délai dans lequel elles doivent être prises, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.

V. Le Parlement

Sans que l'on doive exagérer la qualification d'«antiparlementarisme» généralement décernée au nouveau régime et le désir que l'on dénonce volontiers chez ses fondateurs d'«abaïsser», voire d'«humilier» le Parlement, il est certain, à tout le moins, que, dans ce secteur de l'organisation des pouvoirs publics se manifeste un souci accusé de prendre de sévères précautions pour éviter ces abus ou ces déformations du régime représentatif qui constituaient les griefs habituels contre le régime politique antérieur.

Ces précautions, qui sont de nature diverse, apparaissent surtout dans trois domaines: l'aménagement du bicaméralisme, le régime de la structure intérieure et du fonctionnement des assemblées, enfin les attributions et pouvoirs du Parlement.

1. La composition du Parlement: le retour au bicaméralisme et sa signification politique nouvelle

Comme ses devancières de 1875 et de 1946, la nouvelle Constitution française institue deux assemblées; elle emprunte à la IV^e République l'appellation de la première: Assemblée nationale, à la III^e République la dénomination de la seconde: Sénat, à l'une et à l'autre le principe général de leur différenciation: suffrage universel direct pour le recrutement de la première chambre, l'Assemblée nationale, indirect pour celui de la seconde, le Sénat.

Quant au régime électoral de chacune des deux assemblées, la Constitution a laissé à des lois organiques le soin de le fixer, mais on ne manquera pas de noter que ces lois organiques ont été en réalité des « ordonnances portant lois organiques », prises pendant la période transitoire, l'ordonnance du 13 octobre 1958 pour l'Assemblée nationale, celle du 15 novembre 1958 pour le Sénat, c'est-à-dire que pratiquement c'est l'auteur même de la Constitution, le gouvernement du général de Gaulle, qui a finalement pris parti sur les choix que comportait cette matière.

Ces choix étaient surtout importants et délicats en ce qui concerne l'Assemblée nationale. Après avoir fait l'expérience de la représentation proportionnelle et aussi des déboires qu'elle réserve (encouragement des abus du « régime des partis », fragmentation de la représentation des opinions rendant impossible la formation de majorités parlementaires) la IV^e République s'était révélée absolument incapable de se décider sur d'autres choix et de réaliser une réforme de la loi électorale. L'ordonnance du 13 octobre 1958 a tranché la question en adoptant une solution à laquelle on doit reconnaître au moins le mérite d'éviter les subtilités de régimes électoraux mitigés et compliqués comme ceux que les théoriciens et les législateurs eux-mêmes en imaginent volontiers à notre époque: elle a purement et simplement remis en fonctionnement le vieux scrutin de la III^e République française: le scrutin uninominal majoritaire à deux tours, élargissant seulement le cadre territorial de l'élection en adoptant pour celle-ci des circonscriptions plus étendues que les anciens arrondissements. Sous cette réserve le nouveau « scrutin de circonscription » n'est autre que l'ancien et traditionnel « scrutin d'arrondissement » français.

Quant au régime électoral du Sénat, il reprend la base générale utilisée pour la seconde chambre sous la IV^e République: dans le cadre départemental le collège électoral des sénateurs comprend les députés, les conseillers généraux et les délégués des conseils municipaux. Pour ce qui est de ces derniers, la loi s'est efforcée, dans les mêmes conditions et de la même manière que pour l'élection du Président de la République, de corriger la surreprésentation des petites communes rurales; la technique adoptée étant la même, la même observation peut être faite sur son résultat qui est de corriger partiellement mais imparfaitement cette inégalité (v. *supra*, nos observations sur le mode d'élection du Président).

Si la structure du Parlement ne présente ainsi, en elle-même, guère de nouveauté, il en va très différemment en ce qui concerne les pouvoirs respectifs des deux chambres. Il s'agit d'un retour au bicaméralisme, mais, comme on va le voir, d'un bicaméralisme comportant, au moins à un certain point de vue, une signification assez particulière.

Retour au bicaméralisme: Laissons de côté, pour l'instant, la question des pouvoirs de contrôle politique exercés par le Sénat; nous verrons plus loin que, dans ce domaine même, la Constitution de 1958 n'exclut pas purement et simplement, comme le faisait celle de 1946, les compétences sénatoriales. Mais c'est surtout dans le domaine législatif que se manifeste la revalorisation de la seconde chambre. On sait que la Constitution de 1946 ne donnait au Conseil de la République qu'une compétence d'«avis» en matière législative et que, si la révision constitutionnelle de 1954 avait, sur ce point, modifié sensiblement les choses et rétabli la possibilité des «navettes», elle avait néanmoins continué de consacrer le principe du «dernier mot à l'Assemblée nationale». La nouvelle Constitution adopte sur ce point une attitude sensiblement différente: L'article 45 dispose à cet égard que «tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique». Si l'on s'en tenait là, ce serait le retour à l'égalité législative des chambres et au bicaméralisme intégral. Il n'en est pas ainsi. Comme la Constitution de 1946, mais sous une forme très différente et par suite, on va le voir, avec un sens très différent, la nouvelle Constitution permet d'empêcher le Sénat de bloquer indéfiniment la procédure et de s'opposer ainsi irréductiblement à l'adoption du texte: Au cas de désaccord entre les deux chambres, après deux lectures (une seule en cas d'urgence), le premier ministre a la faculté de provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion, texte qui peut être soumis par le gouvernement pour approbation au deux chambres. Si l'accord ne peut se faire, le gouvernement peut alors demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement.

C'est cette procédure qui donne, on le voit, au bicaméralisme rétabli un sens assez nouveau: En bref, on peut dire que le rétablissement des pouvoirs d'opposition du Sénat à la première chambre est surtout un moyen pour le gouvernement lui-même de tenir en échec les textes votés par l'Assemblée nationale et désapprouvés par le Sénat. Comme on l'a remarqué en effet, toutes les interventions du gouvernement dans la procédure ci-dessus décrite sont pour lui de simples facultés; il est en fait le maître de la solution à donner au désaccord entre les chambres, pouvant à son gré soit donner à l'opposition sénatoriale une efficacité complète en s'abstenant de réunir la commission mixte, soit au contraire permettre à l'Assemblée nationale d'avoir le dernier mot en poussant la procédure jusqu'à son terme. En définitive le nouveau bicaméralisme français peut se définir comme comportant la possibilité d'une mise en échec de la volonté de l'Assemblée nationale, non pas par la seconde chambre comme dans le

bicaméralisme habituel, mais par l'action conjuguée de la seconde chambre et du gouvernement.

2. *L'organisation interne et le fonctionnement du Parlement:
la «rationalisation» du régime parlementaire*

La Constitution de 1958 contient un assez grand nombre de règles nouvelles relatives à l'organisation intérieure des assemblées, à leur fonctionnement, à leurs méthodes de travail. D'une manière générale l'esprit de ces innovations les rattache à la préoccupation, déjà signalée, de prendre des précautions contre certains abus et déformations du régime parlementaire; comme ces déformations provenaient des habitudes prises par les parlementaires eux-mêmes, la Constitution impose ici aux assemblées des règles, sur certains points assez strictes et qui leur laissent moins de liberté qu'auparavant dans la détermination de leur régime intérieur. Ces nouveautés n'en sont pas moins considérées, du point de vue technique, même par les auteurs qui sont loin de louer dans son ensemble le nouveau régime politique français, comme généralement heureuses ²⁴).

On a pu qualifier l'ensemble de ces innovations de «rationalisation» du parlementarisme. On se bornera à rendre compte des plus importantes:

1° Si les assemblées continuent, comme par le passé, d'établir chacune son propre règlement intérieur, leur liberté à cet égard est moindre qu'auparavant en ce sens que la Constitution elle-même précise maintenant un assez grand nombre de règles d'organisation interne et de fonctionnement des assemblées, notamment dans les domaines des commissions, de l'ordre du jour, des procédures de vote, etc., ainsi qu'on le verra plus loin. Par ailleurs, la Constitution a établi la règle tout à fait nouvelle selon laquelle le règlement de chaque chambre est soumis, avant d'être appliqué, à l'examen du Conseil constitutionnel (v. *infra*) qui apprécie s'il ne comporte pas d'infraction aux règles constitutionnelles et même à l'esprit de la Constitution (v. sur ce point la sentence rendue par le Conseil dans l'affaire des «questions orales avec débat» dont il sera rendu compte plus loin).

2° Les présidents des assemblées continuent d'être élus respectivement par celles-ci, mais ils ne sont plus, comme sous la IV^e République, renouvelés chaque année: Le président de l'Assemblée nationale est

²⁴) Voir p. ex. Duverger, *Thémis précité*, notamment p. 685: «Il ne suffit pas», écrit l'auteur, «d'évoquer le souvenir des luttes libérales du XIX^e siècle, de montrer que la plupart des mesures édictées par la Constitution de 1958 sont celles-là mêmes contre lesquelles les démocrates ont lutté sous Charles X, sous Louis-Philippe, sous Napoléon III, pour qu'elles soient condamnées absolument. La vie d'un État du XX^e siècle a des exigences que la procédure parlementaire de la III^e et de la IV^e République ne satisfaisait point».

élu pour la durée de la législature; celui du Sénat est réélu après chaque renouvellement partiel, c'est-à-dire tous les trois ans.

3° Le système des commissions est profondément transformé. L'expérience française des traditionnelles grandes commissions permanentes pouvait à cet égard être appréciée de manière diverse: D'une part un certain abus d'intervention de ces organismes puissants était depuis longtemps dénoncé; on reprochait à certains d'entre eux d'accaparer fréquemment le temps des ministres et de s'arroger des droits de contrôle excessifs sur leur gestion. Mais, d'autre part, l'efficacité du travail en commissions, comparé à une certaine lourdeur du mécanisme des séances plénières des assemblées, avait justifié une tendance très nette à utiliser de plus en plus systématiquement et rationnellement ces organes des assemblées, à leur donner utilement des compétences semi-législatives ou semi-financières.

La nouvelle Constitution ne supprime pas les commissions permanentes spécialisées, mais, d'une part, elle en réduit le chiffre maximum à six, d'autre part, elle institue également le système, inspiré de la pratique britannique, des commissions spéciales *ad hoc*, désignées éventuellement à chaque occasion. Les premières, si elles sont réduites en nombre, sont en revanche beaucoup plus étoffées qu'autrefois; le nombre de leurs membres va de 60 à 120, ce qui en fait de véritables petites assemblées. Les secondes sont formées si le gouvernement ou l'assemblée le demande; si cette demande n'est pas faite, le projet ou proposition de loi est examiné par la commission permanente qui correspond à son objet.

4° Le régime des sessions des assemblées porte d'une manière particulièrement accusée la marque de la méfiance à l'égard d'une activité trop envahissante du Parlement. La Constitution a en effet limité autant qu'il était possible de le faire la durée des sessions. Elle prévoit deux sessions ordinaires, l'une qui va du premier mardi d'octobre au troisième vendredi de décembre, l'autre qui s'ouvre le dernier mardi d'avril et ne peut durer plus de trois mois. En définitive, le Parlement ne peut plus siéger en session ordinaire que cinq mois et demi au maximum par an. Indiquons cependant que les commissions parlementaires peuvent se réunir dans les intersessions. Quant aux sessions extraordinaires, il peut en être provoqué soit par la demande du premier ministre, soit par celle de la majorité des membres de l'Assemblée nationale; mais, dans ce dernier cas, il faut que la session précédente soit clôturée depuis au moins un mois et la session extraordinaire ainsi convoquée ne peut durer plus de douze jours.

5° La Constitution limite également dans des proportions notables la liberté des assemblées dans la fixation de l'ordre du jour. Sans doute,

l'ordre du jour reste fixé en principe par l'assemblée elle-même, sur la proposition de la «conférence des présidents». Mais la liberté des assemblées est ici réduite et pourrait même, à la limite, disparaître pratiquement par la règle nouvelle inscrite dans l'article 48, selon laquelle «l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets de lois déposés par le gouvernement et des propositions de lois acceptées par lui». Toutefois une séance par semaine est réservée par priorité aux questions des membres du gouvernement et aux réponses du gouvernement.

6° Pour remédier à l'abus flagrant des votes par procuration, devenus courants sous les régimes précédents et qui constituaient l'un des aspects et l'un des instruments du «régime des partis», la Constitution de 1958 renforce considérablement l'exigence du vote personnel des parlementaires. Déjà à la fin de la IV^e République, le vote personnel avait été rendu obligatoire dans les scrutins les plus importants (présentation du gouvernement, votes de défiance et de censure). Désormais le vote par délégation n'est plus possible que dans des cas limitativement énumérés (maladie, mission, participation aux travaux d'une assemblée internationale, absence de la métropole en cas de session extraordinaire) et aucun parlementaire ne peut recevoir plus d'une délégation de vote.

7° Un certain nombre d'autres innovations, intéressant la technique du fonctionnement des assemblées, concernent l'exercice par elles de leur fonction législative ou de leur fonction de contrôle politique du gouvernement; à ce titre, on en rendra compte dans le paragraphe suivant, en analysant les attributions du Parlement.

3. Les attributions du Parlement: Les précautions contre la tentation du régime d'assemblée

Dans la nouvelle Constitution française le Parlement conserve d'une manière générale l'essentiel de ses fonctions normales en régime parlementaire: dans l'ordre législatif, il vote la loi; dans l'ordre financier, il adopte le budget; dans le domaine du contrôle politique, le gouvernement est responsable devant lui.

Mais l'aménagement concret de ces principes fondamentaux comporte diverses séries de précautions dont l'inventaire va nous permettre d'apercevoir les traits originaux, dans ces domaines, du régime actuel.

a) Les innovations apportées à l'exercice de la fonction législative

«La loi est votée par le Parlement». Cette disposition, qui constitue l'article 34, al. 1, de la Constitution, en même temps qu'elle consacre le

rétablissement du bicaméralisme («L'Assemblée nationale vote seule la loi», disait au contraire dans une formule célèbre l'article 13 de la Constitution de 1946) marque bien que le pouvoir législatif appartient toujours au Parlement. Pourtant ce pouvoir se trouve, entre ses mains, limité à plusieurs égards:

Il est d'abord limité par le principe, déjà étudié, selon lequel la loi ne peut appréhender que certaines matières; nous avons même dit qu'en un certain sens ce principe pouvait être interprété comme partageant en réalité entre Parlement et gouvernement l'exercice de la fonction législative.

Il est ensuite limité par la faculté donnée au Président de la République, dans certaines conditions déjà étudiées également, de soumettre certains projets de lois au referendum et de faire ainsi voter la loi, non par le Parlement, mais directement par le peuple lui-même.

Enfin il est limité par les divers moyens d'action que la Constitution donne au gouvernement dans l'élaboration même des lois formelles. C'est cette intervention du gouvernement dans la fonction législative qu'il nous faut décrire ici; elle comporte d'importantes innovations:

1° Les innovations concernent d'abord l'initiative des lois. Certes, cette initiative appartient, selon les règles traditionnelles, aux membres du Parlement concurremment avec le gouvernement. On notera cependant que, confirmant et étendant une tendance qui s'affirmait déjà sous le régime antérieur, la Constitution de 1958 interdit aux parlementaires de déposer des propositions de loi ou des amendements qui auraient pour conséquence une diminution de recettes ou une augmentation de dépenses. Sous réserve de cette règle particulière à l'initiative des dépenses, les députés et sénateurs conservent, au même titre que le gouvernement, l'initiative des lois.

Mais voici des innovations: La plus notable est certainement celle qui donne au gouvernement, à défaut de monopole de l'initiative, la priorité de la discussion de son projet; nous avons déjà vu en effet que l'ordre du jour des assemblées comporte, par priorité et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, la discussion des projets déposés par le gouvernement et des propositions de loi acceptées par lui. C'est-à-dire que pratiquement le gouvernement peut s'assurer la maîtrise complète de l'initiative législative.

Une seconde innovation vise à remédier à la défiguration des projets de loi par suite de l'intervention des commissions dans leur examen et de la substitution, comme base de discussion devant les assemblées, du projet modifié au projet initial; cette substitution devient impossible car désormais la discussion des projets de lois porte, devant la première assemblée saisie, sur le «texte présenté par le gouvernement» (art. 42).

2° C'est également un accroissement du rôle reconnu au gouvernement

qui marque la phase de la discussion et du vote de la loi; il s'y manifeste de trois manières:

En premier lieu, il concerne le mécanisme des amendements proposés par les parlementaires; un parallélisme frappant apparaît ici avec ce qui a été dit plus haut au sujet de l'initiative des propositions de lois, parallélisme qui du reste ne saurait surprendre puisque le droit d'amendement n'est en somme qu'un second droit d'initiative. Aux termes de l'article 44, al. 3, au cours de la discussion d'un texte, le gouvernement peut exiger que l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le gouvernement. Par cette voie le gouvernement reste donc maître de l'examen des amendements en même temps qu'il peut écarter la règle de la discussion et du vote par articles.

En second lieu, l'accroissement du rôle reconnu au gouvernement apparaît dans le déroulement du dialogue entre les deux chambres; on se contentera de renvoyer sur ce sujet à ce qui a été dit plus haut des pouvoirs (qui sont, rappelons-le, des facultés) donnés au gouvernement dans le règlement des désaccords entre les assemblées.

Enfin, en troisième lieu, et il s'agit ici de l'innovation sans doute la plus spectaculaire, l'article 49, al. 3, dispose que le premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte; dans ce cas, le texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée. Indiquons tout de suite que ce système n'a pas été inventé par les auteurs de la Constitution; il avait été envisagé et préconisé par certains, à la fin de la IV^e République, comme un moyen de réduire les causes de l'instabilité ministérielle et même adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, le 22 mars 1958, lors de la discussion du projet de révision constitutionnelle. Il n'en convient pas moins de souligner son caractère profondément novateur: Il permet, par le jeu de la question de confiance, de faire considérer comme adoptées par l'Assemblée nationale des lois qui en réalité n'auront pas été réellement votées par elle (d'autant plus que, comme on le verra plus loin, seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure).

Pour en terminer avec la fonction législative, il convient de signaler une autre innovation de la Constitution de 1958, à savoir la distinction tout à fait nouvelle des lois ordinaires et des lois organiques. Ces dernières sont des lois qui comportent une procédure d'adoption particulière, assortie de plus d'exigences que l'adoption des lois ordinaires: le délai entre le dépôt du projet et sa discussion par la première assemblée saisie est de

quinze jours; au cas de désaccord entre les deux chambres, l'opposition du Sénat ne peut être surmontée (selon la procédure décrite plus haut) que par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité absolue de ses membres; si la loi organique touche au Sénat, elle ne peut être adoptée sans un vote favorable de celui-ci; enfin la loi organique est toujours soumise au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution (v. *infra*). Quant à la question de savoir quelles lois ont la nature de lois organiques, elle n'est pas résolue par voie de définition, mais par voie d'énumération: Sont lois organiques celles que la Constitution déclare telles; ce sont, d'une manière générale, des lois relatives à l'organisation des pouvoirs publics.

b) Les innovations apportées à l'exercice des attributions financières

Sans revenir sur l'innovation, déjà exposée, relative à l'initiative des dépenses (interdiction de l'initiative parlementaire), on doit surtout s'arrêter ici aux attributions du Parlement dans l'adoption du budget.

Dans la Constitution de 1958 le budget demeure une loi, la loi de finances, et cette loi demeure naturellement soumise au vote du Parlement. «Le Parlement», dit l'article 47, «vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique».

Cette loi organique est intervenue; c'est l'ordonnance du 2 janvier 1959 «portant loi organique relative aux lois de finances».

Depuis déjà longtemps des efforts avaient été faits pour remédier au principal défaut de la procédure budgétaire française, à savoir le retard dans le vote du budget en conséquence des lenteurs de la procédure. Sous la IV^e République un texte très important avait déjà été édicté, le décret du 19 juin 1956, qui avait profondément transformé les règles budgétaires.

La Constitution de 1958 et l'ordonnance organique de 1959 confirment d'abord très largement les règles issues du décret de 1956, en particulier en ce qui concerne la restriction de la spécialité budgétaire: vote par ministères et titres, la répartition par chapitres étant opérée par le gouvernement lui-même au moyen de décrets.

L'ordonnance organique réduit même davantage encore la spécialité budgétaire; car le vote par titres et ministères n'a lieu désormais que pour les «autorisation nouvelles»: pour les «services votés» (reconduction des crédits de l'exercice précédent), le Parlement émet un vote unique et global.

A ces innovations déjà acquises, qui entraînaient une diminution des pouvoirs du Parlement et un rôle beaucoup plus développé du gouvernement et spécialement du Ministre des finances, les textes nouveaux ajoutent des règles encore plus énergiques en vue d'assurer l'adoption sans retard de la loi de

finances; ces règles concernent à la fois l'hypothèse de retards dus aux assemblées et de retards dus au gouvernement lui-même:

Le projet de loi de finances devant être déposé par le gouvernement à l'ouverture de la première session ordinaire (c'est-à-dire le premier mardi d'octobre), l'Assemblée nationale doit statuer en première lecture dans le délai de quarante jours et le Sénat dans les quinze jours suivants. Faute par chacune des assemblées de respecter ces délais le gouvernement peut, à l'expiration de chacun d'eux, saisir l'autre assemblée. Mais surtout, si le Parlement ne s'est pas prononcé dans les 70 jours sur le projet de loi de finances, le gouvernement peut mettre celui-ci en application par voie d'ordonnance.

Par ailleurs des dispositions concernent également le cas de retard du gouvernement lui-même dans le dépôt du projet de loi. Si, par suite de ce retard, le budget n'a pu être voté en temps utile, le gouvernement peut demander au Parlement un vote séparé sur la première partie du budget (qui est la partie où est déterminé, par grandes catégories de dépenses, l'équilibre global développé dans la seconde partie); si cette procédure n'aboutit pas, le gouvernement peut aussi proposer à l'Assemblée nationale un projet spécial pour continuer à percevoir les impôts. L'une et l'autre de ces procédures permettent au gouvernement d'ouvrir par décrets les crédits se rapportant aux «services votés» (c'est-à-dire aux services déjà existants) dans la limite des crédits prévus au projet de budget.

c) Les innovations apportées à l'exercice du contrôle politique du Gouvernement

«Le gouvernement», dit l'article 20 de la Constitution, «est responsable devant le Parlement».

Cette disposition confirme le maintien, sous la V^e République, du régime parlementaire et des droits politiques du Parlement. Ne limitant pas ces droits à la seule Assemblée nationale, il paraît même les étendre par rapport à ce qu'ils étaient dans le régime précédent; on cherchera plus loin à préciser la portée de cette extension.

Si le principe même de la responsabilité politique du gouvernement est ainsi clairement consacré, il reste à se demander dans quelle mesure la nouvelle Constitution confirme ou modifie les règles de mise en jeu de cette responsabilité telles que les régimes précédents les avaient dégagées.

On sait que, dans ce domaine, la Constitution de 1946 avait entendu réaliser une conception tout à fait différente de celle de la III^e République: Alors que, sous la III^e République, la procédure de mise en jeu de la responsabilité ministérielle n'était pas organisée et se trouvait ainsi laissée à la discrétion des assemblées elles-mêmes, la Constitution de 1946, attribuant à cette circonstance une grande part dans les raisons de l'instabilité ministé-

rielle, avait au contraire strictement réglementé et rationalisé la mise en jeu de la responsabilité politique, limitant rigoureusement à deux procédures, celle de la motion de censure et celle de la question de confiance, les mécanismes susceptibles de conduire à la démission obligatoire du gouvernement et réglementant strictement ces deux mécanismes. On sait aussi que les espoirs placés par les Constituants dans cette réglementation avaient été complètement déçus.

S'inspirant de ces expériences, la nouvelle Constitution a conservé du système de 1946 l'idée même d'une réglementation des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique, mais a profondément modifié certains aspects de cette réglementation :

1° La Constitution de 1958 conserve les deux procédures de la motion de censure et de la question de confiance (bien que cette dernière expression ne figure plus dans le texte); art. 49, al. 2 et 3.

2° La Constitution de 1958 modifie certaines règles de ces deux procédures.

En ce qui concerne la motion de censure, il demeure exigé, pour que la motion soit adoptée et entraîne ainsi la chute du gouvernement, qu'elle soit votée par la majorité des membres composant l'Assemblée nationale. Et par ailleurs seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure (ce qui revient à assimiler les abstentions à des votes favorables au Gouvernement); on verra un peu plus loin l'incidence capitale de ce « détail » dans le jeu de la seconde procédure, celle de la question de confiance. Quant aux autres règles de la motion de censure, les changements ne sont pas fondamentaux. Ils visent seulement à rendre plus limité l'usage de la motion de censure. On notera ainsi que la motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale (condition qui n'existait pas dans la Constitution précédente), que le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt (au lieu d'un jour franc comme sous la IV^e République), enfin et surtout que, si la motion de censure est rejetée, ses signataires ne peuvent en proposer une nouvelle au cours de la même session (règle tout à fait nouvelle).

Mais c'est surtout le mécanisme de la question de confiance qui connaît un changement radical. La raison essentielle de l'échec des règles de 1946 avait été le fait que, lorsque l'Assemblée nationale rejetait à la majorité simple un texte sur lequel le gouvernement avait posé la question de confiance, celui-ci n'était pas constitutionnellement renversé, mais, n'ayant pas obtenu l'adoption d'une mesure que, par définition, il considérait comme nécessaire à son action, se retirait volontairement du pouvoir. C'est pour parer à cette situation que la Constitution de 1958 a adopté une règle capi-

tale, à laquelle nous avons déjà fait allusion: Lorsque le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un texte, celui-ci est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée. Cette innovation radicale empêche ainsi les députés de dissocier la confiance au gouvernement et le vote même du projet de loi. Il n'en reste pas moins, comme on l'a déjà souligné, qu'elle peut aboutir à faire «considérer comme adoptées» des lois qui, en réalité, auraient pu recueillir plus de voix hostiles que de voix favorables.

3° En outre des deux procédures ci-dessus analysées, la Constitution, art. 49, al. 1^{er}, prévoit que le premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

La Constitution autorise ainsi le gouvernement (et, peut-on dire, l'y invite en réalité) à s'assurer de temps à autre (et d'abord au moment de son entrée en fonction) de l'appui de la majorité parlementaire ²⁵). Le régime parlementaire repose, on le sait, sur cette confiance et l'on peut dire que la disposition en question est celle où le texte constitutionnel manifeste le plus clairement sa volonté de consacrer ce mode de gouvernement. On notera du reste, et dans le même sens, qu'ici, à la différence de ce qui est prévu dans le cas de la motion de censure, la simple majorité des votants si elle est hostile au gouvernement, suffira à le renverser.

4° On peut se demander si une autre innovation (qui serait d'importance) de la nouvelle Constitution n'est pas la reconnaissance d'une responsabilité politique du gouvernement devant le Sénat. Comme nous l'avons dit plus haut, l'article 20, al. 3, indique que le gouvernement est responsable «devant le Parlement». De manière plus précise, l'article 49, al. 4, dispose que «le premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale». Mais, par ailleurs, il résulte de l'article 50 que la démission du gouvernement n'est entraînée que par le vote, par l'Assemblée nationale, d'une motion de censure ou d'une désapprobation du programme ou d'une déclaration de politique générale du gouvernement.

²⁵) En ce qui concerne l'attitude du Gouvernement au moment de son entrée en fonction (restauration de la vieille et classique présentation du nouveau ministre devant la Chambre), M. Michel Debré, au lendemain de sa désignation comme Premier Ministre, s'est exprimé ainsi: «Le Gouvernement, dit notre nouvelle Constitution, est nommé par le Président de la République, et un autre article le charge éventuellement de mettre en cause sa responsabilité à la suite de l'exposé de son programme. Il n'est pas dit expressément qu'il doit le faire dès sa nomination, mais l'esprit de la Constitution est clair et nous entendons l'appliquer».

Cette disposition est trop précise pour que l'on puisse reconnaître au Sénat une véritable compétence juridique de mise en jeu de la responsabilité politique du gouvernement, assortie du droit de renverser celui-ci.

5° En dehors des procédures de mise en jeu de la responsabilité politique, le Parlement, dans sa mission de contrôle de l'action du gouvernement, continue de disposer des moyens d'informations habituels en régime parlementaire, à savoir les commissions d'enquête et les questions orales ou écrites. La nouvelle Constitution manifeste le désir de donner aux «questions» une place importante dans la vie parlementaire en leur réservant une séance par semaine (art. 48). Les assemblées, en particulier l'Assemblée nationale, ont tout de suite manifesté le désir de renchérir sur cette tendance, sinon d'en altérer le sens, en ressuscitant par cette voie la vieille pratique des interpellations, très courante sous la III^e République et abandonnée en 1946. Dans son règlement provisoire de janvier 1959 l'Assemblée nationale avait prévu deux catégories de questions orales, l'une «sans débat», l'autre «avec débat» aboutissant au vote d'une résolution. Cette restauration indirecte de l'interpellation n'était-elle pas contraire à l'esprit de la Constitution? Ne tendait-elle pas à créer en fait, à côté des procédures constitutionnelles de mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, une autre procédure latérale et en même temps à donner aux assemblées un moyen de faire pression sur le gouvernement pour l'amener, en dehors de la procédure législative, à adopter ou au contraire à abroger des textes (voire des textes portant sur des «matières réglementaires»)? Cette «querelle de la question orale avec débat» prit rapidement une tournure aiguë, le Gouvernement prenant fermement position contre les prétentions des assemblées et donna lieu à de vives controverses ²⁶). Appelé à en connaître à l'occasion de l'examen des règlements définitifs des assemblées, le Conseil constitutionnel a condamné, comme contraire à l'esprit de la Constitution, le vote de propositions de résolution à l'issue de la procédure des questions.

VI. Les autres organes institués par la Constitution de 1958

Nous nous bornerons à donner quelques indications sommaires sur les autres organes institués par la Constitution.

²⁶) Ces controverses se développèrent en dehors du sein même des assemblées. V. notamment les articles, en sens opposé, de M. G. V e d e l, La pratique des ordres du jour (*Le Monde* du 7 mai 1959) et de M. L. T e r r e n o i r e, L'article 57 ou la guérilla du Vendredi (*id.* 14 mai). Cf. G. V e d e l (Les Cours de droit, précité, p. 955 et s.).

1. Le Conseil constitutionnel

Dans le nouveau régime politique français, le Conseil constitutionnel, auquel est consacré le Titre VII, occupe une place importante et remplit du reste plusieurs fonctions.

Il est composé des anciens présidents de la République qui en font partie de droit et à vie et de neuf membres désignés pour neuf ans (avec renouvellement par tiers du Conseil tous les trois ans) à raison de trois membres nommés par le Président de la République, trois par le Président de l'Assemblée nationale, trois par le Président du Sénat.

Ses attributions portent d'abord sur le contrôle des opérations électorales les plus importantes: élections du Président de la République, des députés et des sénateurs, opérations de referendum. Cette institution, nouvelle en France, d'une juridiction compétente en matière d'élections politiques, fait donc disparaître le régime des vérifications de pouvoirs par les assemblées.

La seconde grande tâche du Conseil consiste dans l'examen de la régularité de divers textes:

Les règlements des assemblées, comme on l'a déjà vu, lui sont soumis avant leur entrée en application.

Il peut être également saisi par le Président de la République, le premier ministre ou les présidents des assemblées de la question de savoir si un engagement international ne contient pas de clause contraire à la Constitution (auquel cas l'autorisation de ratifier ou approuver l'engagement ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution).

Mais la fonction la plus caractéristique du Conseil est l'examen de la constitutionnalité des lois votées par le Parlement. Cette organisation d'un contrôle de la constitutionnalité des lois est certainement faite d'une manière plus claire que celle qui avait été prévue, selon des règles bizarres et équivoques, par la Constitution de 1946 (Comité constitutionnel). Ici, la Constitution précise bien qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle par le Conseil «ne peut être promulguée ni mise en application» (art. 62). Quant à la saisine du Conseil, elle est faite par le Président de la République, le premier ministre ou les présidents de chacune des deux chambres; mais, comme on l'a vu, les lois organiques sont obligatoirement soumises au Conseil avant leur promulgation.

2. Le Conseil supérieur de la magistrature

Le Conseil supérieur de la magistrature n'est pas une création de la Constitution de 1958, mais de celle de 1946, qui avait cherché à renforcer considérablement en France l'autorité et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans cette entreprise, le Conseil supérieur, composé en partie de

magistrats élus par leurs pairs et détenant pratiquement le pouvoir de décision en matière de nomination et d'avancement des juges, était considéré comme devant jouer un rôle important.

Le nouveau Conseil supérieur a une signification similaire, mais un rôle amoindri: il ne fait plus de propositions que pour les nominations des magistrats de la Cour de cassation et des premiers présidents de Cour d'appel; pour les autres magistrats, il émet seulement un avis. Par ailleurs, tous ses membres sont désormais désignés par le Président de la République.

En réalité, c'est surtout sur la très importante réforme de l'organisation judiciaire et du statut de la magistrature que le nouveau régime a fait porter son effort dans ce domaine.

3. Le Conseil économique et social

Il s'agit également d'une institution déjà existante d'abord sous le nom de Conseil national économique (sous la III^e République), puis de Conseil économique (sous la IV^e). Toujours composé de représentants des principales activités du pays, il demeure un Conseil du gouvernement et du Parlement sur les questions économiques et sociales. Son statut est marqué par une plus grande indépendance à l'égard du fonctionnement du Parlement.

4. La Haute Cour de Justice

Là encore, il ne s'agit pas d'une innovation de la Constitution de 1958, mais d'un prolongement, avec diverses modifications, d'une institution que les régimes précédents connaissaient déjà et qui demeure chargée de juger le Président de la République en cas de haute trahison et les ministres pour les crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions et pour complots contre la sûreté de l'État. La Cour est composée de députés et de sénateurs, élus en nombre égal par les deux assemblées.

VII. La Constitution de 1958 et les relations internationales

Le Titre VI de la Constitution est consacré aux «traités et accords internationaux». Il contient, dans ce domaine, plusieurs innovations qui méritent d'être relevées ²⁷⁾:

1° Une première innovation concerne la distinction, très nettement faite par la Constitution, entre les traités et les simples accords internationaux. Il

²⁷⁾ V. notamment sur la question les études précitées de M. Nguyen Quoc Dinh, *La Constitution de 1958 et le droit international* (Revue du droit public, 1959, p. 515) et Cocâtre-Zilgien, *Constitution de 1958, droit international, relations extérieures et politique étrangère* (Annuaire français de droit international, 1958).

y a là désormais deux sortes de conventions internationales bien distinctes du point de vue de la technique constitutionnelle interne française. Il convient d'ajouter que la seconde catégorie, celle des «accords internationaux», ne semble pas coïncider exactement avec celle, déjà connue depuis longtemps, des «accords en forme simplifiée»; ces derniers en effet sont définitifs dès la signature alors que, comme on va le voir, les nouveaux «accords internationaux» doivent être approuvés.

2° En ce qui concerne les procédures d'élaboration, la Constitution prévoit précisément des règles différentes pour les deux catégories ci-dessus indiquées:

Pour ce qui est des traités, c'est le Président de la République qui les négocie et les ratifie. En ce qui concerne la ratification, il s'agit d'une compétence du Chef de l'État absolument traditionnelle. Il n'en va pas tout à fait de même de la négociation: La Constitution de 1875 disposait que le Président de la République négocie et ratifie les traités, mais, dans la pratique de la III^e République, l'application des règles du régime parlementaire interprétées dans le sens habituel de l'effacement du Chef de l'État avait affecté son rôle réel dans la négociation des traités de la même manière et dans le même sens que son rôle dans les autres domaines. La Constitution de 1946 avait, elle-même, consacré cet effacement du Chef de l'État en précisant que le Président de la République était seulement «tenu informé des négociations internationales». L'article 52, al. 1, de la nouvelle Constitution reprend exactement la formule de 1875, mais il s'agit en réalité beaucoup plus que d'un retour au régime de la III^e République étant donné ce que nous avons dit plus haut sur les pouvoirs effectifs du Président dans la nouvelle Constitution; la négociation des traités ne semble plus devoir être nécessairement une compétence purement nominale et théorique du Chef de l'État et nous avons déjà signalé à ce sujet l'action personnelle menée par le général de Gaulle dans les relations internationales.

Quant aux «accords internationaux», la procédure de leur élaboration est différente: Le Président de la République est seulement ici «tenu informé de toute négociation tendant à leur conclusion». Par ailleurs, ces accords ne sont pas «ratifiés», mais «approuvés». La Constitution ne dit pas par qui doit être faite cette approbation; on peut penser qu'elle peut être indifféremment le fait du Président de la République ou du premier ministre.

Par ailleurs, reprenant des règles antérieures, la Constitution énumère un certain nombre de traités ou d'accords (traités de paix, de commerce, traités modifiant des dispositions de nature législative, etc.) qui ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Elle ajoute que nulle cession,

nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

3° Une autre innovation de la Constitution est l'aménagement d'un contrôle de la constitutionnalité des traités. Il y a là une compétence du Conseil constitutionnel que nous avons déjà signalée: Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, le premier ministre ou le président de l'une ou l'autre assemblée, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

4° Enfin, il y a lieu de signaler la confirmation, mais assortie d'une innovation notable, du principe de la supériorité du traité sur la loi: L'article 55 de la Constitution proclame en effet, comme le faisait la Constitution de 1946, que «les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois», mais il ajoute aussitôt: «sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie».

VIII. La procédure de révision de la Constitution

L'article 89 prévoit une procédure de révision d'une conception assez nouvelle en France, procédure susceptible d'être déclanchée soit par l'initiative du Président de la République sur proposition du premier ministre, soit par l'initiative des membres du Parlement.

Le trait original de la procédure est son dédoublement. L'article 89 prévoit en effet deux procédures possibles:

La première – qui doit être normalement suivie – consiste dans le vote par les chambres complété par le referendum: Le projet ou la proposition de révision doit être voté par les deux assemblées en termes identiques, la révision devenant définitive après avoir été approuvée par referendum. On notera qu'ici les deux chambres sont placées sur un pied d'égalité.

La seconde procédure consiste dans le vote du projet de révision par le Parlement réuni en Congrès, sans qu'il y ait lieu alors à referendum; dans ce cas, le projet doit être adopté à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés ²⁸⁾.

C'est du Président de la République que dépend le choix entre les deux

²⁸⁾ L'alinéa 3 de l'article 89 qui décrit cette seconde procédure est du reste rédigé en termes assez équivoques qui laissent place, sur certains points, à plusieurs interprétations possibles; v. notamment à ce sujet, M. D u v e r g e r, *Thémis précité*, p. 628.

procédures; c'est en effet lui qui décide éventuellement de soumettre le projet au Parlement réuni en Congrès au lieu de laisser se poursuivre la procédure normale avec referendum ²⁹⁾).

IX. Qualification du régime politique de la V^e République

Tel qu'il apparaît à la lecture du texte constitutionnel, le régime politique adopté en 1958 rentre difficilement, au moins d'une manière complète, dans le cadre de l'une quelconque des catégories selon lesquelles on a pris l'habitude de classer les systèmes de gouvernement. Aussi cette question de la qualification du nouveau régime politique français a-t-elle été déjà très discutée et des opinions très diverses ont-elles été émises tant sur la portée des innovations introduites que sur leur signification réelle:

Quant à leur portée, alors que certains inclinent à la minimiser et vont jusqu'à n'apercevoir dans les changements adoptés qu'une sorte de replâtrage de vieilles institutions ³⁰⁾, d'autres au contraire estiment que la V^e République constitue un régime politique absolument inédit, pratiquement impossible à assimiler à des types habituels ³¹⁾

Quant à la signification des innovations, elle a été également interprétée en des sens très divers, ainsi qu'en témoigne la variété des appellations proposées pour les qualifier. Certains des promoteurs de la nouvelle Constitution ont insisté sur le rétablissement de l'équilibre des pouvoirs et, à travers lui, sur le rétablissement des règles du régime parlementaire «authentique»; ils caractérisent ainsi la nouvelle Constitution comme étant une restauration du vrai régime parlementaire, depuis longtemps dégradé en France ³²⁾. D'autres juristes aperçoivent le trait spécifique du nouveau régime dans le rapprochement avec les vieux systèmes de la Restauration et de juillet 1830; pour eux,

²⁹⁾ Signalons que le Titre XII de la Constitution, relatif à la Communauté ne peut être révisé que par une procédure spéciale, différente de celles décrites au texte et comportant vote à la fois par le Parlement de la République et par le Sénat de la Communauté.

³⁰⁾ M. Duverger, étude précitée dans le numéro spécial de la Revue française de science politique, p. 103: «Pas plus qu'en 1945, on n'a voulu faire en 1958 une véritable révolution. On a rénové l'édifice: ravalé la façade, agrandi une aile, rapetissé l'autre, changé la disposition intérieure des pièces, refait les peintures, transformé les communs. On n'a pas voulu le jeter à bas, pour le reconstruire suivant une architecture différente.»

³¹⁾ En ce sens notamment les études précitées de M. Bureau dans le numéro spécial de la Revue française de science politique et de M. Bastid dans la Revue internationale de droit comparé.

³²⁾ M. Michel Debré a particulièrement insisté, au moment de l'élaboration de la Constitution, sur l'idée que celle-ci était destinée à «restaurer un régime parlementaire classique». Cf. son discours précité au Conseil d'État: «Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire».

l'«orléanisme» constitue la caractéristique de la V^e République ³³). Certains sont frappés par la revalorisation de la fonction présidentielle et la force politique remise au président; on parle alors d'un régime présidentiel d'un type original, différent du régime présidentiel à l'américaine, ou encore d'une «monarchie» ³⁴). D'autres encore, impressionnés par la place nouvelle faite au Sénat, moins du reste du fait des pouvoirs qui lui sont reconnus que du fait que son corps électoral coïncide avec celui du Président, verraient volontiers dans la V^e République une «République sénatoriale» ³⁵).

Cette diversité de qualifications révèle que la question n'est point sans difficulté. C'est par une méthode plus analytique que synthétique que nous l'aborderons, en cherchant à situer le nouveau régime par rapport aux principes traditionnels: démocratie, séparation des pouvoirs, régime parlementaire, libéralisme politique. On y est d'autant plus incité que la question n'est pas purement théorique, mais comporte des conséquences pratiques. On n'en donnera qu'un exemple: Lorsque s'est posée, assez récemment, comme nous l'avons dit plus haut, la question de la constitutionnalité des dispositions par lesquelles les assemblées avaient introduit dans leurs règlements intérieurs la pratique des «questions orales avec débat», la discussion juridique n'a pas manqué de s'élever au niveau de l'interprétation de l'esprit général de la Constitution et de ses qualifications; les deux thèses qu'elle a opposées mettaient en cause ces qualifications. Les assemblées, disaient les uns, n'ont pas d'autres droits que ceux que la Constitution leur reconnaît formellement. Erreur, répliquait-on, elles ont tous les droits qui découlent de la définition même de la démocratie représentative et parlementaire, à l'exception seulement de ceux qui ont pu leur être expressément retirés par le texte constitutionnel ³⁶). Cette seconde thèse, thèse des pouvoirs implicites, mettait ainsi en cause, on le voit, la question de savoir si la Constitution française consacre encore la démocratie représentative parlementaire.

³³) V. notamment M. Duverger, *Thémis précité*.

³⁴) La qualification de «monarchie» a été employée – en mauvaise part – au moment de la campagne du referendum, par les adversaires du projet (en partie pour le caricaturer). Elle est encore employée par certains. Il est à noter que, dans son livre précité écrit pendant la guerre en collaboration avec M. Monick, M. Debré employait aussi l'expression «monarque» – en bonne part – pour qualifier le Chef de l'État selon ses vœux: «La France n'a pas le choix; son Chef de l'État ne peut être qu'un monarque . . . La seule chance pour la démocratie française est un monarque républicain» (cité dans l'article précité de M. Wahl, numéro spécial de la Revue française de science politique, p. 33).

³⁵) M. Prélot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution, précité*, p. 51.

³⁶) Ces arguments ont été échangés devant l'Assemblée nationale lors de la discussion du règlement; v. la chronique de M. Berlioz dans la Revue du droit public, 1958, p. 566 et s.

1. La Constitution de 1958 et la démocratie

La nouvelle Constitution française est-elle démocratique?

Il va de soi qu'une question est de savoir si la Constitution reconnaît, consacre le principe démocratique, une autre est de savoir, si, l'ayant reconnu, elle ne se trahit pas elle-même et met en œuvre effectivement ce principe.

La première question ne saurait prêter à discussion: Aucune disposition de la nouvelle Constitution n'implique de réserve à l'égard du principe démocratique. Plusieurs, au contraire, l'affirment sans ambiguïté: «Le peuple français proclame solennellement son attachement . . . aux principes de la souveraineté nationale» (Préambule); «La France est une République . . . démocratique» (art. 2); «La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum» (art. 3, al. 1); «Le suffrage peut être direct ou indirect . . . il est toujours universel» (art. 3, al. 3); «Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage . . . Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie» (art. 4).

La seconde question requiert naturellement un examen plus attentif. Les commentateurs de la Constitution ont émis, sur le caractère effectivement démocratique des nouvelles institutions, des opinions en sens divers³⁷).

Il est sans doute inutile de souligner qu'ici aussi la seule question qui puisse se poser est celle du degré de démocratie que l'on doit reconnaître à la Constitution. Personne ne conteste en effet que les institutions, par lesquelles se définit le régime démocratique, existent dans le régime nouveau; celui-ci comporte des assemblées élues au suffrage universel, direct pour l'une, indirect pour l'autre; ces assemblées votent les lois et le budget et contrôlent le Gouvernement. Si l'on ne pouvait répondre que par «oui» ou par «non» à la question: La Constitution est-elle démocratique?, la réponse devrait être à coup sûr affirmative. Mais le caractère démocratique d'une Constitution est susceptible de degrés. C'est sous cet angle que la question peut se poser ici.

Dans le sens d'un caractère démocratique particulièrement accusé, il semble que l'on ne puisse raisonnablement faire valoir l'introduction du referendum dans les institutions françaises; il suffit de se reporter à l'analyse que nous avons faite de l'article II pour constater que les conditions dans lesquelles le Président de la République peut soumettre certains textes au

³⁷ V., pour ne citer que des exemples, dans le sens du caractère démocratique, E. Giraud, Une Constitution démocratique (Le Monde du 21 septembre 1958); au contraire, dans le sens de réserves très nettes, les diverses études parues dans le numéro précité des Cahiers de la République de septembre-octobre 1958.

referendum n'apportent à la démocratie française qu'un élément assez secondaire.

A l'inverse, il ne nous paraît pas non plus que l'on doive considérer comme des atteintes profondes à la démocratie les nombreuses précautions prises à l'égard des assemblées et que nous avons relevées, à savoir toutes les limitations introduites dans la procédure parlementaire; certes, ces innovations réduisent la liberté d'action dont jouissaient les représentants de la Nation, mais plusieurs d'entre elles sont connues de bien d'autres démocraties modernes, par exemple les restrictions de l'initiative parlementaire des lois (cf. le parlementarisme britannique), la réglementation de la responsabilité politique du gouvernement (cf. le régime français de la IV^e République lui-même). De toute manière, il serait très excessif de voir dans ces mesures de véritables atteintes à la démocratie.

En vérité, le seul point sur lequel, à notre avis, la question puisse être discutée – et du reste la plupart des commentateurs ne s'y sont pas trompés – concerne les effets éventuels de la conjugaison du mode de recrutement du Président de la République et de celui du Sénat. Dans les deux cas, on l'a vu, le collège électoral est à peu près le même et ce collège électoral, s'il procède de l'élection, n'en forme pas moins pratiquement un élément socialement et politiquement assez caractérisé, marqué par certains traits tels que la prédominance rurale. Ces caractères des recrutements présidentiel et sénatorial, conjugués avec le double renforcement des pouvoirs du Président et du Sénat, avec, également, certains traits particuliers tels que notamment la possibilité pour le Président et le Sénat agissant de concert de tenir en échec l'Assemblée nationale (v. *supra*) n'ont pas manqué d'attirer l'attention sur leurs conséquences possibles du point de vue de la physionomie générale du régime politique français³⁸). Faut-il, comme certains n'hésitent pas à le faire, définir ces conséquences en voyant dans la Constitution l'organisation d'un «régime des notables», d'une «République des notables»³⁹)? Il nous semble que la qualification est à tout le moins excessive. Il n'en reste pas moins que ces effets éventuels des concordances dont on vient de rendre compte ne doivent pas être négligées. C'est, en tout cas, à notre avis, de ce point de vue que la réalisation du régime démocratique consacré par la Constitution pourrait éventuellement rencontrer des obstacles⁴⁰).

³⁸) V. notamment M. Duverger, Thémis et G. Vedel, Cours précité.

³⁹) M. Duverger, *op. cit.*, p. 510.

⁴⁰) Il s'agit là d'éventualités. Ceux-là mêmes qui les soulignent ne manquent pas de relever qu'elles sont en fait étrangères à la période actuelle: La popularité du général de Gaulle, exprimée lors des diverses consultations populaires de 1958, permet de reconnaître à son pouvoir une assise équivalant à celle d'une élection par le peuple (cf. M. Duverger, *op. cit.*, p. 674: «La double légitimité»). Quant à l'Assemblée nationale, on sait que

2. La Constitution de 1958 et la séparation des pouvoirs

Les promoteurs de la Constitution de 1958 ont fait du vieux dogme de la séparation des pouvoirs un de leurs thèmes favoris. Dans son discours de Bayeux, le général de Gaulle avait souligné que «tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics: législatif, exécutif, judiciaire soient nettement séparés et fortement équilibrés». La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 imposait, on l'a vu, le fameux principe comme l'une des bases de la Constitution à établir. Commentant le projet de Constitution dans son discours précité devant le Conseil d'État, M. Michel Debré insistait sur les mesures introduites dans ce projet en vue d'un double objectif: «Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés». «L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante».

On ne peut cependant manquer d'observer que, si les auteurs de la Constitution ont ainsi exprimé leur souci d'assurer la séparation effective des pouvoirs sous l'ensemble de ses aspects, la préoccupation du moment était surtout – pour des raisons aisément explicables – de prendre des précautions contre les empiètements éventuels des assemblées à l'égard de l'exécutif, d'assurer au profit de celui-ci des garanties contre les risques du régime d'assemblée, considéré à tort ou à raison comme ayant caractérisé le fonctionnement de la IV^e République.

Aussi est-ce essentiellement dans le domaine des rapports entre Parlement et Gouvernement que les efforts des constituants se sont développés sous une double forme ⁴¹⁾:

En ce qui concerne la délimitation des fonctions, qui constitue, on le sait, la première des deux conditions de la séparation des pouvoirs, celle-ci a été recherchée dans le départ établi entre les domaines respectifs de la loi et du règlement. Cette grande innovation, que nous avons analysée, a été en effet présentée par les auteurs de la Constitution comme une manière de diviser rationnellement les fonctions et, partant, d'éviter la confusion antérieure des attributions. A notre avis, cette manière de présenter les choses est des plus contestables: Qu'il y ait intérêt à alléger la tâche de l'organe législatif en consacrant l'extension du pouvoir réglementaire, cela ne semble douteux; qu'il ait été opportun d'aller plus loin et de faire du domaine dit «réglementaire» un domaine interdit à l'organe législatif, c'est déjà beaucoup plus disantable; mais en tout état de cause, de telles mesures constituent beaucoup moins un moyen d'organiser une séparation du pouvoir

les élections de novembre 1958 y ont assuré une majorité «gaulliste» ou même «ultra-gaulliste» qui n'a pas manqué de la faire qualifier «chambre introuvable».

⁴¹⁾ En ce qui concerne l'indépendance du Pouvoir judiciaire, on a vu que ce n'était guère, en tout cas, du côté du Conseil supérieur de la magistrature et de ses pouvoirs que le régime nouveau avait porté son effort.

législatif et du pouvoir exécutif qu'une coopération de ces deux pouvoirs dans une tâche commune, celle de l'édiction des normes; le rattachement de la réforme opérée au principe de la séparation des pouvoirs ne serait une idée défendable que si l'on établissait que seules les matières énumérées sous l'article 34 de la Constitution présentent une nature qui les fait relever de la loi; une telle affirmation ne nous semble pas fondée ⁴²⁾.

Par contre, en ce qui concerne l'indépendance réciproque des organes, second aspect du principe de la séparation des pouvoirs, c'est bien à une plus grande indépendance de l'exécutif à l'égard des assemblées que tendent les nombreuses et diverses innovations dont nous avons rendu compte: incompatibilité des fonctions ministérielles et parlementaires, réforme du régime des sessions, des commissions permanentes, du travail parlementaire, tout cela vise en grande partie – et souvent, à notre avis, utilement – à libérer le gouvernement de certaines servitudes excessives auxquelles avait abouti dans la vie politique française, la pratique parlementaire. Sans pouvoir naturellement ici apprécier dans le détail l'opportunité et l'efficacité de chacune de ces mesures, on peut dire que, dans leur ensemble, elles contribuent à assurer, dans les rapports du gouvernement et des Assemblées, une plus grande séparation. On ne s'étonnera du reste pas que, pour cette même raison, certaines de ces mesures relèvent davantage de l'inspiration des régimes de séparation des pouvoirs au sens précis de cette notion (type américain) que de celle du régime parlementaire qui est en réalité, on le sait, un régime de collaboration plus que de séparation des pouvoirs.

3. La Constitution de 1958 et le régime parlementaire

Ce que nous venons de dire nous conduit à qualifier la nouvelle Constitution française au regard de la théorie du régime parlementaire. C'est probablement, dans le commentaire du texte constitutionnel, le point le plus difficile; c'est sans doute aussi, pour la théorie politique du régime, l'une des recherches les plus utiles, car c'est d'elle que dépend principalement la définition de ce régime et la mesure de son originalité.

Un chef d'État politiquement irresponsable, un gouvernement dirigé par un premier ministre, chargé de conduire la politique du pays tout en étant responsable de cette politique devant le parlement, en particulier devant une assemblée issue du suffrage universel direct qui peut le renverser, nul doute que ce soient là les éléments caractéristiques du régime parlementaire.

⁴²⁾ Ces constatations laissent du reste entière la question de l'opportunité même de la réforme réalisée; pour notre part – et sans que nous ayons la place d'en développer ici les raisons – elle ne nous paraît pas entièrement heureuse; en tout cas, il ne suffirait pas, pour la condamner, de contester qu'elle consacre une rigoureuse séparation des pouvoirs; on n'a plus, heureusement, aujourd'hui la superstition de la séparation des pouvoirs.

Mais quel régime parlementaire, car il en est, on le sait, des variétés diverses?

A cette question, plus d'un spécialiste a répondu dès que fut élaboré le projet de Constitution ⁴⁹⁾ et plus d'un répond encore: Il s'agit de cette forme, depuis longtemps connue, de parlementarisme, qui, dans tous les pays où le régime parlementaire s'est formé progressivement, s'est manifestée dans les périodes où le Chef de l'État conservait encore un pouvoir politique qu'il partageait avec ses ministres, n'avait pas encore cessé de «gouverner» pour se résigner à ne plus faire que «régner». C'est cette modalité historique et transitoire du régime parlementaire, volontiers dénommée en France «parlementarisme orléaniste» (parce qu'il y fut illustré par la Monarchie de juillet 1830) que, consciemment ou non, les auteurs de la Constitution de 1958 ont adoptée.

Que cette analyse corresponde fidèlement à ce que l'on peut lire dans le texte constitutionnel, on peut en douter:

La Constitution écarte formellement, nous l'avons noté, cette pièce essentielle du «parlementarisme orléaniste» qui est le droit de révocation des ministres par le Chef de l'État. Elle confie expressément au gouvernement, à l'exclusion du Chef de l'État, la tâche de «déterminer et conduire la politique de la Nation». Quant au rôle du Chef de l'État lui-même, elle le concoit, nous l'avons vu également, d'une manière qui peut paraître, comme certains l'ont souligné, tout à fait «inédite», ce qui exclut précisément l'assimilation à quelque système connu.

Reste la pratique constitutionnelle, la Constitution telle qu'on peut la voir vivre en France depuis son entrée en application. Cette pratique, nous l'avons dit, révèle le rôle politique effectivement joué par le Chef de l'État actuel, au sein du pouvoir exécutif, dans la direction de la politique du pays; elle fait apparaître que l'absence d'une révocation des ministres par le Chef de l'État est en somme assez secondaire et assez théorique et qu'en fait un gouvernement qui n'aurait plus la confiance du Chef de l'État actuel ne pourrait guère conserver le pouvoir. Le régime politique réel est en définitive assez différent de celui que le lecteur pouvait prétendre découvrir dans les textes.

Ainsi donc, si la Constitution telle qu'on peut la lire nous paraît bien correspondre à cette formule inédite, profondément originale que certains ont soulignée, dont l'assimilation à tel ou tel système de gouvernement serait à tout le moins imprudente, la Constitution telle qu'on peut la voir fonctionner nous semble bien, elle, pouvoir être étroitement rapprochée du parlementarisme dit «orléaniste», avec en outre, comme marque propre, une

⁴⁹⁾ P. ex. M. G. V e d e l dans des articles parus dans le journal Le Monde des 19, 21, 22 et 23 juillet 1958 et dans l'hebdomadaire L'Express du 31 juillet.

accentuation très forte du rôle et des pouvoirs effectifs du Chef de l'État ⁴⁴).

Il reste la question, que l'on n'a pas manqué de se poser en France, du destin possible d'un tel régime politique. Elle est immanquablement soulevée par le fait que le parlementarisme «orléaniste» n'a jamais pu être au cours de l'histoire (en France, en Angleterre) qu'une formule passagère, une formule de transition.

Dans la conjoncture française actuelle, nul doute que cette formule se révèle parfaitement viable et qu'elle constitue la plus adaptée, probablement même la seule adaptée à la personnalité de l'actuel Chef de l'État. L'immense appui national dont celui-ci peut se réclamer, la fidélité personnelle de ses ministres et spécialement du chef du gouvernement, le soutien d'une majorité parlementaire confortable assurent au régime actuel des conditions exceptionnellement favorables ⁴⁵).

Qu'en sera-t-il dans ce que certains appellent la «phase post-gaulliste» du régime?

Peut-être dira-t-on qu'il est vain de se poser une telle question. Elle vient cependant trop naturellement à l'esprit pour que l'on puisse ne pas l'envisager.

Ce qui paraît bien certain à cet égard, c'est que le mécanisme du pouvoir politique, tel qu'il fonctionne en fait actuellement, suppose nécessairement à la tête de l'État un homme d'un prestige absolument exceptionnel, susceptible de s'appuyer sur un soutien national tellement indiscuté qu'il en retire ce que M. Duverger appelle, en l'appliquant au cas actuel, une véritable «légitimité» tout à fait particulière ⁴⁶). Faute de remplir cette condition, on ne voit pas comment un Chef d'État élu par un collège électoral limité et politiquement irresponsable pourrait longtemps rivaliser, dans la haute direction de la politique du pays, avec un premier ministre et un gouvernement responsables devant les élus du suffrage universel et auxquels, de surcroît, la Constitution confie elle-même en termes clairs la «détermination et la conduite de la politique de la Nation».

Il resterait alors à savoir dans quelles conditions et avec quelle signifi-

⁴⁴) Cf. M. Duverger, *Thémis* précité, p. 673: «En bref, le parlementarisme orléaniste, établi dans le texte constitutionnel, penche nettement dans le sens d'un régime présidentiel, et même d'un régime présidentiel assez autoritaire».

⁴⁵) Ne serait-ce qu'à ce point de vue, la Constitution de 1958 mérite plus d'appréciation favorable qu'elle n'en a reçu de la part de certains spécialistes du droit constitutionnel en France. Sans doute, comme on l'a souvent dit, une Constitution ne doit-elle pas être conçue *intuitu personae*. Il n'en reste pas moins que, à la lumière de la situation politique qui s'est précisée depuis l'établissement de la Constitution, situation politique dominée par la personnalité du général de Gaulle, la Constitution peut être considérée rétrospectivement comme une formule heureusement adaptée à la vie politique du moment.

⁴⁶) Duverger, *Thémis*, précité, p. 674.

cation précise le Chef de l'État, à défaut du rôle actif qu'il joue aujourd'hui, pourrait exercer cette fonction très nouvelle, au moins en France, et assez insolite, que la Constitution qualifie d'«arbitrage». Il est évident que seule l'expérience permettrait de répondre utilement à cette question. Mais il paraît probable qu'en tout cas le mécanisme gouvernemental serait assez différent de ce qu'il est dans les réalités actuelles; c'est en ce sens qu'apparaît exacte la formule employée par plusieurs commentateurs du texte de 1958, selon laquelle celle-ci contient en réalité «deux constitutions en une seule».

4. La Constitution de 1958 et le libéralisme politique

La Constitution de 1958 conserve-t-elle l'essentiel des principes et des techniques que les États libéraux considèrent traditionnellement comme les garanties fondamentales des libertés?

Ses adversaires n'ont pas manqué, lors de son élaboration et lors de la campagne du referendum, de mettre l'accent sur les périls que, selon eux, elle contiendrait du point de vue du sort des libertés publiques et des éventualités du pouvoir personnel. Si l'on fait la part des aspects inévitablement tendancieux que ces accusations revêtaient, bien entendu, dans une période de propagande politique, on peut, semble-t-il, soutenir raisonnablement que la question de la «menace aux libertés» ne se pose vraiment qu'en ce qui concerne les conséquences possibles du fameux article 16 de la Constitution.

D'une manière générale, en effet, on doit constater que le Préambule de la Constitution réaffirme solennellement les principes de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmés et complétés par le Préambule de la Constitution de 1946. Sans doute peut-on s'inquiéter de ce que, sur certains points, la nouvelle distinction des domaines de la loi et du règlement ne comporte plus, pour certaines matières, les garanties de discussion et de publicité de la procédure législative; mais cela ne concerne que quelques matières⁴⁷⁾, et, en contrepartie, on peut faire valoir que la Constitution organise d'une manière plus effective qu'auparavant le contrôle de la constitutionnalité des lois et par conséquent la garantie des libertés à l'égard du législateur.

C'est donc bien, en définitive, au regard des pouvoirs exorbitants de l'article 16 que la question peut se poser des périls courus par les libertés. Encore

⁴⁷⁾ Rappelons, en effet, que l'article 34 réserve à la loi «les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques». C'est donc seulement sur certains points précis que l'on a pu s'alarmer de la disparition de la compétence législative; c'est le cas notamment de la création des infractions qualifiées «contraventions», qui peut désormais être faite par règlement, l'article 34 ne réservant à la loi que la détermination des «crimes et délits» et cette dernière expression (délits) étant prise *stricto sensu*.

la question doit-elle être précisée: Il va de soi – personne ne le conteste – que le contenu même de ces pouvoirs comporte la possibilité de restrictions graves des libertés. Mais ce n'est pas cela qui est en cause puisqu'aussi bien de tels pouvoirs visent des circonstances dramatiques elles-mêmes exceptionnelles et dans lesquelles on ne peut exiger que subsistent la légalité et les libertés du « temps normal ».

La vraie question – la seule – est en réalité de savoir quel peut être le risque d'un « détournement de procédure », c'est-à-dire d'un déclenchement de mauvaise foi de la procédure de l'article 16, par un Président cédant à la tentation du pouvoir personnel dans des circonstances autres que la « crise » qu'envisage l'article 16, voire dans des circonstances habilement provoquées par un apprenti dictateur.

Peut-on utilement s'attarder à peser les risques réels que comporte l'article en question? En tout cas, nous ne nous y aventurerons pas ici, car on pourrait évidemment disserter à l'infini sur ces risques, leurs modalités éventuelles, leur degré de gravité. S'agissant d'un futur dont toutes les données ne peuvent être définies, il est évident que l'on peut imaginer toutes les hypothèses, toutes les conjonctures. On peut penser aussi que si un amateur de pouvoir personnel se trouvait en mesure de détourner à son profit le jeu de l'article 16 pour faire, sous son couvert, un coup de force, cela prouverait peut-être qu'il pourrait aussi bien, sans l'article 16, parvenir à ses fins.

Il reste évidemment que, comme on a pu le dire, l'article 16 constitue, en un sens, une perche tendue aux aventuriers. Sa seule présence dans la Constitution ne suffit pas en tout cas à faire considérer celle-ci dans son ensemble comme infidèle aux traditions essentielles du libéralisme politique ⁴⁸).

⁴⁸) Depuis que cette étude a été rédigée certains faits politiques intéressant l'application de la Constitution mériteraient d'être particulièrement signalés. Nous nous contenterons de relever:

1° La tendance du général de Gaulle à se réserver principalement le choix des grandes décisions politiques dans certains domaines essentiels (politique algérienne, diplomatique, militaire) dans lesquels certains ont cru voir, par une interprétation très contestée et contestable, une sorte de « secteur gardé » échappant au régime parlementaire.

2° D'importantes désinvestitures de ministres (M. Bouilloche, ministre de l'éducation nationale, M. Pinay, ministre des finances) qui ont mis en lumière que la Constitution résoud davantage le problème de la stabilité ministérielle que celui de sa cohésion et de sa solidité interne.