JEAN GICQUEL

Chronique institutionnelle élémentaire de la V^e République

I. — Les orientations de la V^e République

A) *La mise en place des institutions de la V^e République*

Au moment où s'ouvre l'année 1958, la situation politique se caractérise ainsi : dans un décor parlementaire, un régime d'assemblée se débat avec la crise de la décolonisation qui a éclaté, le 1^er novembre 1954, dans les départements algériens. René Coty est Président de la République depuis le 16 janvier 1954. Après dissolution, le 1^er décembre 1955, l'Assemblée nationale est élue le 2 janvier suivant, André Le Troquer (SFIO) la préside. Le Conseil de la République, ayant à sa tête M. Gaston Monnerville (radical), a été renouvelé par moitié le 19 juin 1955. Quant au ministère, il est dirigé depuis le 5 novembre 1957 par Félix Gaillard (radical).

Sur ces entrefaites, le conflit algérien s'internationalise avec le bombardement, par l'aviation française, du village frontalier tunisien de Sakiet-Sidi-Youssef, le 8 février 1958. Les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, par l'entremise de MM. Murphy et Bealey, proposent leurs bons offices. Le 15 avril, sur interpellation de M. Jacques Soustelle, le Gouvernement est renversé, pour avoir accepté leurs conclusions.

Après de vaines tentatives de dénouement, la crise ministérielle débouche sur une crise institutionnelle. Au soir du 13 mai, un coup d'Etat militaire met en place, à Alger, un Comité de Salut public, dirigé par le général Massu, tandis qu'à Paris, M. Pierre Pflimlin (MRP) est investi président du Conseil. Le 15 mai, le général de Gaulle se déclare « prêt à assumer les pouvoirs de la Républhique ». Au terme d'un « processus régulier », il devient, par 329 voix contre 224, prési-

dent du Conseil, le 1er juin. Sur-le-champ, le Parlement lui délègue, outre le pouvoir législatif (loi du 3 juin 1958), le pouvoir constituant, sous couvert d'une révision de la clause de révision, ô paradoxe ! de la Constitution de 1946 (loi constitutionnelle du 3 juin 1958). Mais, soucieux de son personnage historique, le général accepte *proprio motu*, afin d'écarter tout rapprochement fâcheux avec le 10 juillet 1940, d'être lié dans sa démarche, tant du point de vue de la forme que du fond (établissement d'un régime parlementaire entre autres). Sous la responsabilité du garde des Sceaux, M. Michel Debré, l'avant-projet de Constitution est achevé le 29 juillet (voir J.-L. Debré : *La Constitution de la Ve République*, 1975, p. 61 et s.). Le Comité consultatif constitutionnel (CCC), organisme *ad hoc*, dont l'avis est formulé le 14 août (*ibid.*, p. 133 et s., et Avis et débats du CCC, *La Documentation française*, 1960), lui apporte sa caution, tout en précisant, de façon utile, le mode d'élection du chef de l'Etat, et l'utilisation des pouvoirs de crise au titre de l'article 16. Le projet de Constitution arrêté définitivement par le Gouvernement, le 3 septembre, est soumis le 28 à l'approbation du peuple. Le référendum, triomphal en faveur du « oui », près de 80 % des suffrages exprimés, tourne sans conteste au plébiscite en faveur du général. Le nouveau régime, placé sous le signe de la renaissance et de la revanche de l'Exécutif, conformément au droit commun occidental, est ordonné autour du parlementarisme rénové ou *rationalisé* et de l'arbitrage national conféré au Président de la République (voir *Revue française de Science politique*, mars 1959, numéro spécial). Les nouveaux pouvoirs se mettent en place selon le calendrier arrêté. Le 8 janvier 1959, le général de Gaulle s'installe à l'Elysée et inaugure la Ve République.

B) *La mise en œuvre des institutions de la Ve République*

Sous le mandat du général de Gaulle (1959-1969), la Ve République se présente sous la forme d'une création continue. De celui de Georges Pompidou (1969-1974) résulte la stabilisation attendue. Tandis que « l'ère nouvelle de la politique française » ouverte par M. Valéry Giscard d'Estaing, le 27 mai 1974, provoque, à ce jour, l'altération vécue du régime.

En vertu du mandat qu'il a reçu de la nation, le général de Gaulle s'emploie, dans l'immédiat, à régler le problème algérien avant de songer à conforter les institutions politiques. S'agissant de l'Algérie, celui-ci, eu égard à son *obligation de résultat*, s'affranchit de toute *obligation de comportement*, pour poursuivre la comparaison civiliste,

à l'égard de la Constitution de 1958. En un mot, la France est placée sous « anesthésie politique », selon l'heureuse formule de M. Jean Lacouture. Le général, qui se proclame *guide*, émerge des institutions et les plie à sa mission dans une démarche *aconstitutionnelle*, pour l'essentiel. Le guide choisit la politique ; le Gouvernement, renonçant à son autonomie, la traduit ; le citoyen, « par-dessus tous les intermédiaires », la ratifie à l'occasion de référendums à caractère manifestement plébiscitaire, tandis que le Parlement subit l'épreuve de la *rééducation* politique (voir notre *Essai sur la pratique de la V^e^ République*, 1968, p. 77 et s.).

Somme toute, le régime parlementaire promis (voir allocutions du général de Gaulle devant le CCC le 8 août 1958, p. 118, et de M. Michel Debré au Conseil d'Etat, le 27 août 1958, *RFSP.*, 1959, p. 7) s'évanouit, au profit d'un régime consulaire ; en un mot, du *personnalisme*.

La fin du conflit algérien, le 18 mars 1962, provoque la normalisation du régime, en figeant la pratique antérieure, du fait de l'adoption par référendum, le 28 octobre, de l'élection *populaire* du chef de l'Etat, d'une part, et de l'apparition du *fait majoritaire*, lors des élections législatives des 18 et 25 novembre, d'autre part. Que le général de Gaulle ait salué à cette occasion la naissance de la « République nouvelle » souligne à l'évidence « le changement miraculeux » opéré. Ultérieurement, dans une mémorable conférence de presse, le 31 janvier 1964, il en explicite l'esprit et les ressorts, tandis que la monarchie élective ou « républicaine », selon l'ancienne conception de M. Michel Debré, se banalise et se régularise en accueillant, le 15 juin 1969, Georges Pompidou. Quelques semaines au préalable, en effet, le 27 avril, le général mis en échec par la « situation insaisissable » de 1968, avait été désavoué par le peuple, à l'occasion du référendum sur les régions et le Sénat.

Georges Pompidou, repoussant toute idée de légitimité historique ou d'autorité charismatique, institutionnalise la monarchie personnelle sous forme du régime *présidentialiste*. En d'autres termes, il assure, selon sa formule, « le retour à la normale », ou, si l'on préfère, le passage du gaullisme *unitaire* ou mystique au gaullisme *majoritaire* ou prosaïque. Chef de l'Etat dans toute l'acception du terme, Georges Pompidou s'appuie sur une investiture populaire, renouvelée d'un certain point de vue au moment du référendum du 23 avril 1972, et sur un soutien parlementaire sans défaillances, confirmé, à son appel, en mars 1973, par les électeurs. Le déséquilibre du rapport politique incite, dans ces conditions, le Conseil Constitutionnel, à partir de la « divine surprise » du 16 juillet 1971

et de l'élargissement de sa saisine, le 29 octobre 1974, *à l'activisme* dans le domaine essentiel des libertés publiques (voir *infra*).

La sérénité du régime, la belle tranquilité assurée à son protecteur et animateur a fait long feu, pour une part importante, avec M. Valéry Giscard d'Estaing. Au lendemain d'une présidentialisation hypertrophiée, à certains égards, au cours des premiers mois, les fondements du régime sont ébranlés, avec la crise politique ouverte, le 25 août 1976, par la démission de M. Jacques Chirac de ses fonctions de Premier ministre. Ecartant, par la suite, la conception maximaliste de ses prédécesseurs, le Président se voit privé, en pratique, de sa base parlementaire en raison de la défection du RPR, au moment même où la pression de l'Union de la Gauche se fait plus intense. Pour la première fois, la remise en cause de la primauté de la magistrature suprême, plus formelle que réelle, affecte le régime dans ses œuvres vives (voir *ibid.*, mise à jour, 1977, p. 10 et s.).

La Ve République relèvera-t-elle avec succès le défi qui lui est lancé à la veille de son vingtième anniversaire ? Sans nul doute est-ce là l'un des enjeux des prochaines élections législatives.

II. — Les institutions de la Ve République

Les Présidents de la République

Charles de Gaulle : 8-1-1959(1) / 8-1-1966

(élu le 21-12-1958, au premier tour, au suffrage universel *indirect* avec 78,5 % des suffrages exprimés face à Georges Marrane et Albert Chatelet).

8-1-1966 / 28-4-1969

(réélu, le 19-12-1965, au second tour, au suffrage universel *direct* avec 55,20 % des suffrages face à M. François Mitterrand, 44,80 %).

Alain Poher : 28-4-1969 / 19-6-1969 (2)

(*par intérim*, à la suite de la démission du général de Gaulle).

(1) A titre transitoire, l'article 91 de la Constitution a maintenu en fonctions René Coty, dernier Président de la IVe République.

(2) En bonne logique, l'intérim s'achève avec la proclamation des résultats des élections présidentielles par le Conseil constitutionnel. L'installation *matérielle* du nouveau chef de l'Etat s'effectue ultérieurement : un jour après, en 1969, trois en 1974.

Georges POMPIDOU : 19-6-1969 / 2-4-1974
(élu, le 15-6-1969, au second tour, avec 58,21 % des suffrages face à M. Alain Poher, 41,78 %).

Alain POHER : 2-4-1974 / 24-5-1974
(*par intérim*, à la suite du décès de Georges Pompidou).

Valéry GISCARD D'ESTAING : 24-5-1974 / ...
(élu, le 19-5-1974, au second tour, avec 50,80 % des suffrages face à M. François Mitterrand, 49,19 %).

Les Gouvernements

A ce jour, 13 Gouvernements (celui de M. Michel Debré détient le *record* de longévité sous la République avec trois ans et trois mois) et 7 Premiers ministres (Georges Pompidou occupe le poste sans discontinuité, fait *unique*, six ans et trois mois).

Présidence du général de Gaulle :

1er mandat :

Michel DEBRÉ : 8-1-1959 / 14-4-1962 (1)
Georges POMPIDOU (I) : 14-4-1962 / 28-11-1962
Georges POMPIDOU (II) : 28-11-1962 / 8-1-1966

2e mandat :

Georges POMPIDOU (III) : 8-1-1966 / 10-4-1967
Georges POMPIDOU (IV) : 10-4-1967 / 10-7-1968
Maurice COUVE DE MURVILLE : 10-7-1968 / 20-6-1969.

Présidence de Georges Pompidou :

Jacques CHABAN-DELMAS : 20-6-1969 / 5-7-1972
Pierre MESSMER (I) : 5-7-1972 / 2-4-1973
Pierre MESSMER (II) : 2-4-1973 / 27-2-1974
Pierre MESSMER (III) : 27-2-1974 / 27-5-1974

Présidence de M. Valéry Giscard d'Estaing :

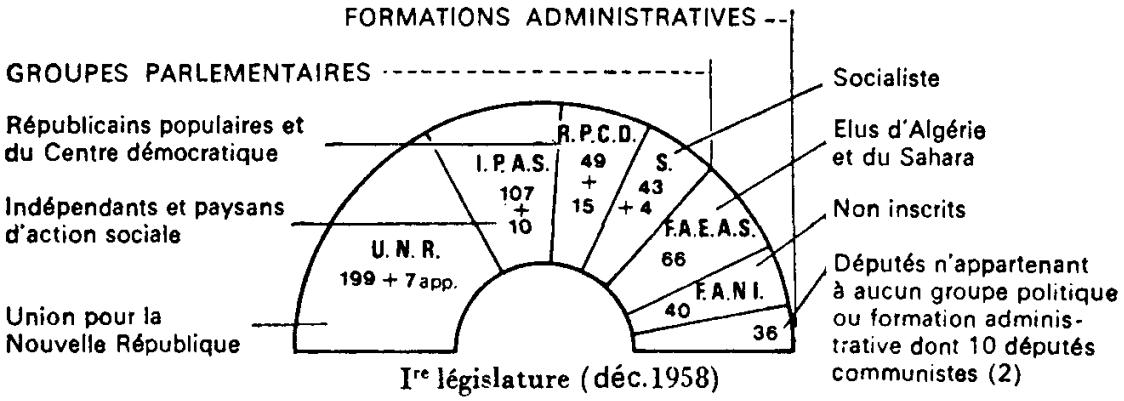
Jacques CHIRAC : 27-5-1974 / 25-8-1976
Raymond BARRE (I) : 25-8-1976 / 28-3-1977
Raymond BARRE (II) : 28-3-1977 / ...

(1) Modes de cessation des fonctions gouvernementales :
— adoption d'une motion de censure (G. Pompidou I) ;
— démission-reconduction par accord du Président et du Premier ministre (P. Messmer II et R. Barre I) ;
— démission-révocation par le Président (M. Debré et J. Chaban-Delmas) ;
— démission volontaire du Premier ministre (J. Chirac) ;
— expressions du suffrage universel (*élections présidentielles* : G. Pompidou II, M. Couve de Murville et P. Messmer III ; *élections législatives* : G. Pompidou IV et P. Messmer I).

Dates des élections	*Législature*	*Mode de scrutin*	*Nombre de sièges*	*Président*
23/30-11-1958	I : 9-12-1958 / 9-10-1962	Scrutin majoritaire uninominal à deux tours (1) (ord. 13-10-1958)	579	J. CHABAN-DELMAS
18/25-11-1962 *après dissolution*	II : 6-12-1962 / 3-4-1967	*Idem*	482	J. CHABAN-DELMAS
5/12-3-1967	III : 3-4-1967 / 30-5-1968	*Idem*	486	J. CHABAN-DELMAS
23/30-6-1968 *après dissolution*	IV : 11-7-1968 / 2-4-1973	*Idem*	487	J. CHABAN-DELMAS (11-7-1968 / 25-6-1969) A. PERETTI (25-6-1969 / 2-4-1973)
4/11-3-1973	V : 2-4-1973 / ...	*Idem*	490	E. FAURE

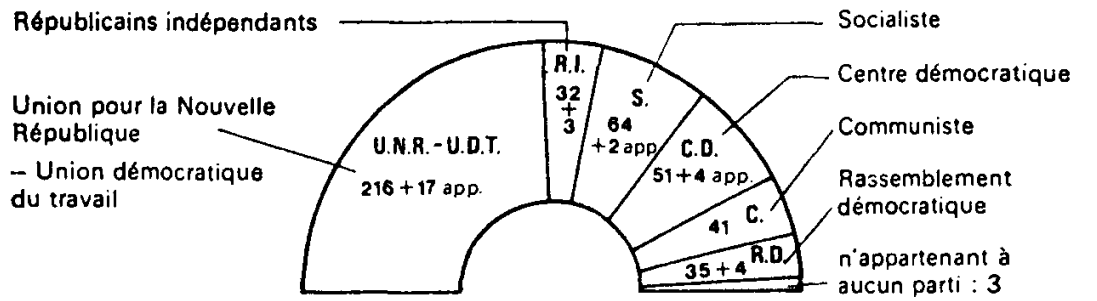
(1) Il y a lieu de relever, toutefois, que la réglementation du second tour a été modifiée ultérieurement. La loi du 29 décembre 1966 fixe le *seuil de représentativité*, non plus à 5 % des suffrages *exprimés* comme initialement, mais à 10 % des *électeurs inscrits*. La loi du 19 juillet 1976 relève ce dernier à *12,5* %.

COMPOSITION DES GROUPES PARLEMENTAIRES (1)

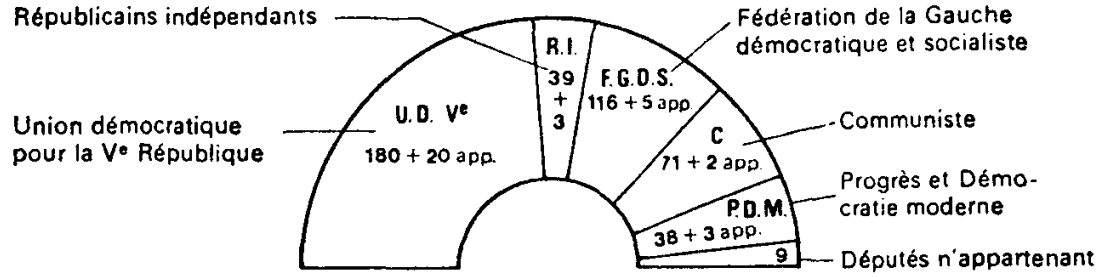


(1) Le chiffre minimal en vue de la constitution d'un groupe est fixé à 30 membres (art. 19 du règlement de l'Assemblée Nationale).

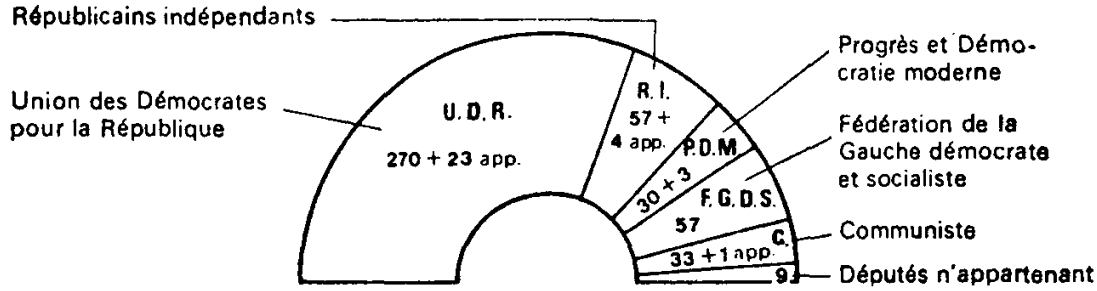
(2) Source : *Les gouvernements et les Assemblées parlementaires sous la Ve République*, I (1959 à 1974), p. 57 et s.



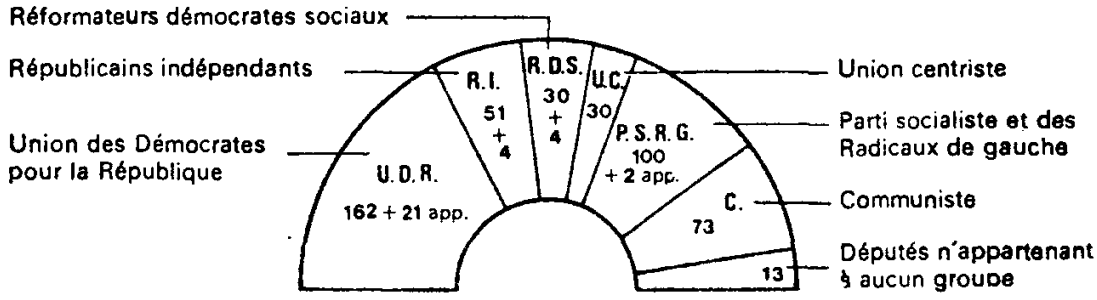
IIe législature (déc. 1962)



IIIe législature (avr. 1967)



IVe législature (juil. 1968)



Ve législature (avr 1973)

LE SÉNAT

Dates des renouvellements	*Série concernée*	*Modes de scrutin*	*Nombre total de sièges*	*Président*
26-4-1959 (1)	A, B et C (2)	1° Scrutin majoritaire à deux tours dans les départements élisant *moins* de 5 sénateurs. 2° RP dans les départements élisant *5* sénateurs et *plus*.	309	G. MONNERVILLE
23-9-1962	A	*Idem*	274	G. MONNERVILLE
26-9-1965	B	*Idem*	274	G. MONNERVILLE
22-9-1968	C	*Idem*	283	A. POHER A. MÉRIC *par intérim* (29-4 / 19-6-1969)
26-9-1971	A	*Idem*	283	A. POHER E. DAILLY *par intérim* (3-4 / 24-5-1974)
22-9-1974	B	*Idem*	283	A. POHER
25-9-1977	C	*Idem*	295	A. POHER

(1) A titre transitoire, l'article 91 de la Constitution de 1958 a maintenu en fonctions jusqu'à cette date le Conseil de la République de 1946.

(2) Les sièges se répartissent ainsi entre les trois séries : *A :* Ain à Indre, Guyane, Polynésie française, Wallis et Futuna et Français établis hors de France ; *B :* Indre-et-Loire à Pyrénées-Orientales, Réunion, Nouvelle-Calédonie et Français de l'étranger ; *C :* Bas-Rhin à Yonne, Essonne à Yvelines, Guadeloupe, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et Français de l'étranger. Ces derniers, au nombre de six, sont *cooptés* par le Sénat après le choix du Conseil supérieur des Français de l'étranger.

LE CONGRÈS (1)

Réunions	*Ratification de projets de révision constitutionnelle* (2)	*Président*
20-12-1963	Art. 28 de la Constitution (dates des sessions parlementaires)	J. CHABAN-DELMAS
21-10-1974	Art. 61, al. 2, de la Constitution (élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel)	E. FAURE
14- 6-1976	Art. 7. de la Constitution (décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République)	E. FAURE

(1) Sous la IIIe République, la réunion des deux assemblées portait le nom d'*Assemblée nationale* (révision de la Constitution et élection du chef de l'Etat). Sous la IVe République, on évoquait, dans ce dernier cas, le *Parlement* (art. 29 de la Constitution).

(2) Deux projets de révision votés par les assemblées, en octobre 1973 et 1974 sont présentement *différés* et non point abandonnés, en raison du principe de *non-caducité* : l'un relatif à l'article 7 (mandat présidentiel ramené à cinq ans), l'autre à l'article 25 (suppléance parlementaire).

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Formation (1) *et renouvellements*	*Président nommé par le chef de l'Etat*
5-3-1959 5-3-1962	Léon NOËL (1959-1965)
5-3-1965 5-3-1968 5-3-1971	Gaston PALEWSKI (1965-1974)
5-3-1974 5-3-1977	Roger FREY (1974-....)

(1) L'article 91 de la Constitution instituait, à titre *transitoire*, une Commission constitutionnelle provisoire présidée par le vice-président du Conseil d'Etat (René Cassin) et chargée du contentieux des élections législatives et présidentielles.

LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Présidents : Emile ROCHE (1959-1974)
Gabriel VENTEJOL (1974-....)

III. — Les applications des principaux articles de la Constitution de la Ve République

— *Art. 7, al. 4 :* intérim du chef de l'Etat. V. *supra.*

— *Art. 8, alinéa 1er :* nomination du Premier ministre. V. *supra.* Sur les rapports Président de la République/Premier ministre, v. Assemblée nationale, 24-4-1964.

— *Art. 11 :* référendum législatif (1).

— 8- 1-1961 : projet de loi relatif à l'autodétermination et à l'organisation des Pouvoirs publics en Algérie.

8- 4-1962 : projet de loi comportant approbation des accords d'Evian (cessez-le-feu en Algérie).

28-10-1962 : projet de loi relatif à l'élection populaire du Président de la République, modifiant les articles 6 et 7 de la Constitution (loi référendaire du 6-11-1962).

23- 4-1972 : projet de loi tendant à autoriser la ratification du traité d'élargissement de la CEE.

27- 4-1969 : projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat (résultat *négatif*).

— *Art. 12 :* dissolution de l'Assemblée nationale.

9-10-1962 : dissolution-sanction prononcée par le général de Gaulle après la chute du gouvernement Georges Pompidou.

30- 5-1968 : dissolution à caractère référendaire.

— *Art. 16 :* pouvoirs extraordinaires du chef de l'Etat.

23- 4-1961 : mise en œuvre par le général de Gaulle, lors du *putsch* d'Alger, jusqu'au 30-9 (décision du 29-9-1961) (2).

— *Art. 21 in fine :* suppléance du chef de l'Etat par le Premier ministre.

22- 4-1964 : Georges Pompidou préside le Conseil des Ministres aux lieu et place du général de Gaulle ; 30-9-1964 : *idem.*

14-2-1973 : Pierre Messmer se substitue à Georges Pompidou.

(1) Il existe, au surplus, des référendums locaux, par exemple en application de l'article 53 *in fine* de la Constitution.

(2) Une décision du 17-6-1961 suspend *le principe de l'inamovibilité des magistrats* du siège en Algérie, posé à l'article 64 de la Constitution.

— *Art. 38* : délégation législative au Gouvernement :

Lois d'habilitation législative	*Durée de la délégation*	*Gouvernement bénéficiaire*
Loi du 4-2-1960 : maintien de l'ordre et sauvegarde de l'Etat	Un an	Michel DEBRÉ (en fait, le général de GAULLE. V. l'amendement topique de M. Paul Coste-Floret)
Loi du 30-7-1960 : lutte contre les fléaux sociaux	Quatre mois	Michel DEBRÉ
Loi du 26-12-1961 : installation des Français rapatriés	Quatre mois	Michel DEBRÉ
Loi du 8-8- 1962 : orientation agricole	Dix mois	Michel DEBRÉ
Loi du 14-12-1964 : application du traité de Rome (CEE)	Un an, un mois	Georges POMPIDOU (II)
Loi du 6-7-1966 : *idem*	Trois ans, cinq mois	Georges POMPIDOU (III) Georges POMPIDOU (IV) Maurice COUVE DE MURVILLE Jacques CHABAN-DELMAS
Loi du 22-12-1966 : consultation de la population de la Côte française des Somalis	Quatre mois	Georges POMPIDOU (III)
Loi du 22-6-1967 : mesures économiques et sociales (réorganisation de la Sécurité sociale)	Quatre mois	Georges POMPIDOU (IV)
Loi du 26-12-1969 : application du traité de Rome (CEE)	Trois ans	Jacques CHABAN-DELMAS Pierre MESSMER (I)
Loi du 26-12-1975 : acomptes provisionnels relatifs aux impôts	Trois mois	Jacques CHIRAC
Loi du 19-7-1976 : régime législatif de Saint-Pierre-et-Miquelon	Quinze mois	Jacques CHIRAC Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)
Loi du 24-12-1976 : régime administratif et législatif de Mayotte	Dix mois (régime administratif) Deux ans, six mois (régime législatif)	Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)
Loi du 20-1-1977 : auto-détermination du TFAI (préparation)	Huit mois	Raymond BARRE (I) Raymond BARRE (II)

— *Art. 49 :* mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement :
  — devant l'Assemblée nationale : v. cette *Revue*, 1977, n° 2, p. 191 et n° 3, p. 173 ;
  — devant le Sénat : 10 juin 1975 (Gouvernement Jacques CHIRAC) et 5 mai 1977 (Raymond BARRE (II)).

— *Art. 61, al. 1er :* saisine *obligatoire*, décisions de *non-conformité* d'une loi *organique* par le Conseil constitutionnel : 20-1-1972 (incompatibilités parlementaires) ; 5-7-1977 (remplacement des remplaçants parlementaires), notamment.

— *Art. 61, al. 2 :* saisine *facultative* :
  — décisions de *non-conformité* d'une loi *ordinaire* par le Conseil constitutionnel (contrôle de la constitutionnalité *interne*) : 16-7-1971 (liberté d'association) ; 27-12-1973 (taxation d'office de certains contribuables) ; 23-7-1975 (exercice de la justice pénale) ; 28-12-1976 (cavaliers budgétaires) ; 12-1-1977 (fouille des véhicules), entre autres ;
  — décisions d'*incompétence :* par rapport à une loi référendaire (6-11-1962), à un engagement international (15-1-1975 et 20-7-1977) ;
  — décisions relatives à la procédure législative (contrôle de la constitutionnalité *externe* de la loi) : art. 38 de la Constitution (12-1-1977) ; art. 39 (28-12-1976) ; art. 40 (23-7-1975 et 20-7-1977) ; art. 45 (28-12-1976) et art. 49, al. 1er (12-1-1977). En outre, le Conseil statuant sur le *règlement intérieur* des assemblées, a examiné la portée des art. 44, al. 3 (15-1-1960) et 48, al. 2 (21-1-1964).

— *Art. 85 :* la procédure *spéciale* de révision relative aux institutions de la Communauté a été utilisée à propos de la loi constitutionnelle du 4-6-1960, modifiant les art. 85 et 86 de la Constitution. Dans cet ordre d'idées il y a lieu d'ajouter que les titres XII et XIII de la Constitution, consacrés à cette dernière sont tacitement *abrogés* depuis cette date. V. en ce sens : lettre de M. Michel Debré à M. Gaston Monnerville, président du Sénat de la Communauté, 16 mars 1961 et déclaration du général de Gaulle : conférence de presse du 11 avril 1961.

— *Art. 89 :* projets de révision, ratifiés selon la procédure parlementaire du Congrès (v. *supra*) :
  — loi constitutionnelle du 30-12-1963, mod. de l'art. 28 : dates des sessions ordinaires ;
  — loi constitutionnelle du 29-10-1974, mod. de l'art. 61, al. 2 : élargissement de la saisine du Conseil constitutionnel à 60 députés ou à 60 sénateurs ;
  — loi constitutionnelle du 18-6-1976, mod. de l'art. 7 : décès ou empêchement d'un candidat à la présidence de la République.