Des cycles constitutionnels et de la VI^e République

MARC GUILLAUME*

Dans son précis de droit constitutionnel de 1929, le doyen Maurice Hauriou formulait sa théorie des cycles constitutionnels faisant se succéder « 1° Une période révolutionnaire de gouvernement des assemblées ; 2° Une période consulaire ou impériale de dictature exécutive... ; 3° Une période parlementaire. » Ainsi, pour le doyen de la Faculté de Toulouse, un premier cycle prend place de la Révolution à 1848, avec la domination de l'Assemblée jusqu'en 1799, puis celle de l'Exécutif de 1799 à 1814 et une phase d'équilibre parlementaire de 1814 à 1848. Un second cycle débute alors, avec un gouvernement d'Assemblée de 1848 à 1851, un gouvernement présidentiel de 1851 à 1870 et une phase d'équilibre débutant en 1870.

Cette théorie a fait l'objet de deux prolongements. Pour Jean Gicquel, à la suite d'André Hauriou, la phase d'équilibre que Maurice Hauriou voyait débuter en 1870 s'est poursuivie jusqu'à nos jours. Elle correspond au « compromis parlementaire »[1]. Pour Olivier Duhamel le découpage de notre histoire constitutionnelle doit prendre en compte la pratique constitutionnelle et ne pas ignorer le régime de Vichy[2].

Si elle présente l'avantage d'intégrer certaines pratiques, cette dernière analyse ne fait cependant que substituer d'autres insatisfactions aux simplifications qu'elles s'efforcent d'éviter. Il est notamment difficile de voir dans les années 1870-1877 et 1944-1946 de véritables phases d'équilibre. Ces périodes, comme d'ailleurs les Cent-Jours, sont des périodes de transition, époques de conflits internationaux, de troubles intérieurs ou, selon l'expression du doyen Vedel, de gestation constitutionnelle. Les constitutions de ces années répondent d'abord aux événements en cause et n'en sont que le produit momentané. Elles peuvent par suite être écartées de l'étude des cycles constitutionnels. De même, les révisions des diverses

* Auditeur au Conseil d'Etat.

1. *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 11^e éd., 1991, p. 496.

2. *Le pouvoir politique en France. Droit constitutionnel*, 1, PUF, 1991, p. 12.

constitutions de notre histoire ne sont pas au cœur de leur mouvement initiateur et donc des cycles correspondants.

La prolongation jusqu'à nos jours de la réflexion du doyen Hauriou, en s'appuyant sur la seule succession des textes constitutionnels, aboutit à un troisième découpage de notre histoire, évoqué par Jean Gicquel et écarté par Olivier Duhamel. A la suite des dominations de l'Assemblée de 1848 à 1851 et de l'Exécutif sous le Seeond Empire, le second cycle s'achève avec une phase d'équilibre sous la III[e] République. Puis, après le second conflit mondial, un troisième cycle commence avec la domination de l'Assemblée sous la IV[e] République. La V[e] République constitue la phase intermédiaire de ce troisième cycle.

Les rapprochements entre ces différentes périodes, qui dépassent les seules relations entrc les pouvoirs, n'ont pas été opérés à l'occasion du bicentenaire de 1789. Les nombreuses études réalisées se sont placées dans une optique différente : interrogation sur la fidélité actuelle aux principes de la Révolution[1] ; recherche des variables et constantes des constitutions sur l'ensemble de la période en cause[2]. Aussi est-il utile de procéder aujourd'hui aux rapprochements et aux distinctions nécessaires en revenant à l'approche des cycles initiée par le doyen Hauriou et en étendant cette approche à des questions nouvelles : souveraineté, déclaration des droits, électorat, référendum...

Le point de départ d'une telle analyse ne peut être la Constitution du 3 septembre 1791, qui institue des mécanismes tendant à assurer des rapports harmonieux entre l'Assemblée nationale et le roi : responsabilité des ministres et veto royal[3]. La période 1791-1793 ne peut de ce fait être englobée dans une première phase constitutionnelle dominée par la seule Assemblée. En réalité cette phase débute, après l'abolition de la monarchie le 10 août 1792, avec la Constitution de l'an I. Première tentative postrévolutionnaire d'équilibre des pouvoirs, la Constitution de 1791 présente au contraire les caractéristiques que développeront ultérieurement les phases finales des cycles.

Avec René Rémond, il importe de garder à l'esprit que « séduisant, souvent suggestif, le parallèle entre époques différentes est un exercice nécessairement hasardeux »[4]. Cependant, l'étude comparative dcs phases initiales, intermédiaires et terminales permet de tester la justesse de la théorie des cycles. Ce faisant, elle permet en outre d'éclairer le futur à la lumière du passé. Alors que le débat sur la révision de la Constitution de 1958 est de nouveau ouvert, notre passé peut nous fournir diverses indications pour l'avenir.

1. *La continuité constitutionnelle en France*, Association française des constitutionnalistes, 16-17 mars 1989, Economica, 1990.
2. Ph. Ardant, Le contenu des constitutions : variables et constantes, *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 31.
3. M. Troper, La Constitution de 1791 aujourd'hui, *RFDC*, 1992, n° 9, p. 3.
4. *Les droites en France*, Aubier, 1985, p. 332.

I – LES PHASES INITIALES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : GÉNÉROSITÉ ET DOMINATION DU LÉGISLATIF

Les cycles s'ouvrent par une phase initiale de volonté de changement, de recherche d'une plus grande égalité, d'une meilleure justice et de plus de libertés : ce sont les périodes comprises entre l'ancienne monarchie et 1795, 1848 et 1852 et 1946 et 1958. Leur homogénéité se manifeste dans certains aspects généraux communs aux régimes adoptés ; comme dans l'organisation des différents pouvoirs.

A / DES ASPECTS GÉNÉRAUX COMMUNS

1 / *Un contexte international*

Alors que les phases intermédiaires et terminales naissent d'événements proprement français, les phases initiales des cycles surgissent, quant à elles, dans un contexte européen, voire mondial.

L'Acte constitutionnel du 24 juin 1793, comme l'ensemble de la Révolution française, s'inscrit dans un contexte qui, au-delà de la philosophie des Lumières, n'est pas purement français : l'ère des révolutions, encore qualifiée de « révolutions atlantiques », touche en quelques années les îles Britanniques, les Pays-Bas ou Genève. Par ailleurs, la Constitution de l'an I est influencée par l'exemple américain. Ainsi, empruntant au vocabulaire d'outre-Atlantique, l'Assemblée élue les 26 août et 2 septembre 1792, est une « convention » qui, imitant la déclaration d'indépendance, proclame que « le but de la société est le bonheur commun ». Cette influence, étudiée en 1902 par Jellinek dans *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, se traduit également dans le choix d'une Assemblée unique.

De même le mouvement de 1848 s'inscrit dans un cadre beaucoup plus vaste que celui de l'hexagone. La révolution du 13 mars 1848 à Vienne entraîne le départ de Metternich, les mêmes manifestations se produisent à Berlin et le roi Frédéric-Guillaume IV promet une Assemblée constituante ; dans le même temps les libéraux allemands se réunissent en un *Vorparlament* à Francfort et le *Risorgimento* secoue toute l'Italie du Nord jusqu'à la Sicile.

Enfin la IV^e République est née, elle aussi, dans un contexte qui dépasse le seul cadre français. Après le second conflit mondial, les vaincus doivent profondément modifier leurs institutions tandis que d'autres pays, notamment en Europe de l'Est, sont conduits à changer de régime.

Le contraste est à cet égard saisissant avec 1799, 1875 ou 1958 où seule la France est amenée pour des raisons intérieures à des modifications

constitutionnelles. Il l'est également en ce qui concerne la durée, car des trois types de phase, la première est toujours la plus courte : trois, quatre et douze ans pour les I^re^, II^e^ et IV^e^ Républiques, alors que les phases intermédiaires durent en moyenne vingt-trois ans et les phases terminales trente-deux et soixante-cinq ans. Malgré la générosité des idées affirmées un point d'équilibre est ainsi difficilement trouvé.

2 / *Des déclarations des doits ambitieuses*

Ces constitutions issues de vastes mouvements d'opinion sont toujours précédées de solennelles déclarations des droits qui entendent marquer un progrès par rapport à la situation antérieure. De telles déclarations n'apparaissent pas dans les autres phases (1799, 1804, 1852, 1875) ou sont réduites au seul rappel de principes (1815, 1958).

Après la grande déclaration des droits du 26 août 1789, l'acte de 1793 comporte également une déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui est, pour Michel Vovelle, « l'expression la plus avancée de l'idéal démocratique de la Révolution française »[1]. Apparaissent alors les droits à l'insurrection, de résistance à l'oppression, de pétition, et aussi à l'instruction, au travail et aux secteurs publics. En 1848, le préambule de la Constitution traduit « l'esprit de 1848, lyrique, romantique et religieux, fait de mysticisme démocratique et de générosité sociale »[2]. Il met en exergue la fraternité et la famille et multiplie les obligations de l'Etat envers les citoyens (protection, instruction et assistance). Enfin, en 1946, le mouvement des idées tend à une nouvelle déclaration des droits dans le projet constitutionnel du 19 avril, avec l'extension des droits économiques et sociaux. Après l'échec de ce projet, la Constitution du 27 octobre comporte encore un important préambule qui rappelle les acquis de la Révolution, se réfère aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et énumère des principes particulièrement nécessaires à notre temps.

L'idéalisme des auteurs des constitutions des phases initiales les a, en outre, conduits à tenter de régler à l'avance, dans le corps même des textes, tous les problèmes possibles. Par voie de conséquence, il s'agit de textes longs qui sont les seuls dans notre histoire, à l'exception de l'an III, à comporter plus de 100 articles (124 articles en 1793, 116 en 1848 et 106 en 1946).

B / UNE ORGANISATION DES POUVOIRS IDENTIQUE

Cette homogénéité d'inspiration se reflète dans les dispositions concernant tant le peuple que l'organisation des pouvoirs.

1. *La Révolution française, 1789-1989*, A. Colin, 1992, p. 30.
2. P. Bastid, *Doctrines et institutions politiques de la II^e^ République*, Hachette, 1945, p. 6.

1 / *Choix de la souveraineté populaire et élargissement du corps électoral*

Les constitutions françaises reposent le plus souvent sur le concept de souveraineté nationale. Celles des phases initiales sont les seules à reconnaître la souveraineté populaire, l'électorat devant alors être considéré comme un droit et non comme une fonction. Ainsi les constitutions disposent en 1793 que « le peuple souverain est l'universalité des citoyens », en 1848 que « la souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français », et en 1946 que « la souveraineté nationale appartient au peuple français ». Cette dernière formule semble de compromis entre les deux types de souveraineté. Cependant selon Paul Coste-Floret, rapporteur général du projet de constitution, le texte adopté signifiait l'abandon de la souveraineté nationale, « théorie irréelle et fausse » au bénéfice de la « théorie juste et féconde de la souveraineté populaire ».

De la souveraineté populaire découle logiquement un électorat aussi vaste que possible. Aussi les phases initiales correspondent-elles toujours à un élargissement du corps électoral, contrairement aux phases intermédiaires ou terminales qui équivalent dans la première moitié du XIX^e^ siècle à une diminution du corps électoral par le rétablissement du cens ou, par la suite, à la stagnation de ce corps. Ainsi, en réaction contre le texte de 1791 qui distinguait citoyens actifs et passifs, l'Acte constitutionnel de 1793 prévoit que « tout homme né et domicilié en France, âgé de vingt et un ans est admis à l'exercice des droits de citoyen français ». Ce droit est même étendu dans certaines conditions aux étrangers. En 1848 la Révolution a pour premier but de réintroduire le suffrage universel supprimé dans l'intervalle. Aussi la constitution dispose-t-elle que « le suffrage est direct et universel » et que « sont électeurs sans condition de cens tous les Français âgés de vingt et un ans ». Enfin, la Constitution de 1946 institue un véritable suffrage universel en étendant le droit de vote aux femmes : « Sont électeurs... tous les nationaux et ressortissants français majeurs des deux sexes. »

2 / *Une Assemblée omnipotente*

Cette constante dans les phases initiales en ce qui concerne souveraineté populaire et droit de suffrage trouve son prolongement dans une organisation des pouvoirs donnant une place prépondérante au Législatif.

Contrairement à la tradition constitutionnelle française favorable au bicaméralisme, l'Assemblée dans ces phases est généralement unique. Ainsi les Constitutions de 1793 et 1848 disposent respectivement que « le corps législatif est indivisible » et que « le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique ». Si la Constitution de 1946 institue un Parlement composé de deux chambres, elle précise que le peuple exerce sa souveraineté par la seule Assemblée nationale, qui seule vote la loi. La Chambre

haute est ramenée au rang de donneur d'avis. Le régime correspond en réalité à un « monocamérisme tempéré » ou à un « bicamérisme incomplet ».

Dans ces phases, les constitutions confèrent par ailleurs des pouvoirs considérables à l'Assemblée unique ou prépondérante mise en place. L'Acte de 1793 ne connaît aucune séparation des pouvoirs et institue un régime d'Assemblée. En 1848, comme le rappelle François Furet, pour les républicains, « la solution de la fameuse impossibilité de la République dans un grand pays se trouve dans la Constitution montagnarde de 1793 ». Aussi est-il créé un pouvoir législatif disposant d'importants pouvoirs. La Constitution de 1946 établit également un régime où l'Assemblée tient la première place dans la vie politique : la Chambre basse a la plénitude du pouvoir législatif et l'exclusivité du pouvoir de contrôle.

Le Législatif prépondérant occupe de plus la première place dans les textes constitutionnels : en 1793, les dispositions qui lui sont relatives sont placées immédiatement après les dispositions sur le peuple et avant toutes les autres ; de même en 1848 et en 1946 où seules les dispositions sur la souveraineté et le peuple les précèdent. Cet agencement des textes traduisant la supériorité du Législatif sur l'Exécutif, ne se retrouve pas dans les autres constitutions (ainsi de 1852, 1875 ou 1958).

Cette supériorité trouve enfin son expression dans la présence constante de l'Assemblée. En 1793, « le corps législatif est permanent » et « la session est d'un an », ce qui correspond à la législature. De même en 1848 « l'Assemblée est permanente ». Enfin, la Constitution de la IV[e] République, avant la révision de 1954, précisait que « la durée totale des interruptions de la session (de l'Assemblée nationale) ne peut excéder quatre mois ». Cette durée des sessions est propre aux phases initiales car, dans les autres phases, soit le chef de l'Etat peut ajourner les sessions discrétionnairement ou sous certaines conditions peu contraignantes (1799, 1815, 1852, 1875) ; soit les sessions sont relativement courtes (1958).

Ainsi dans ces phases initiales, des textes longs, précédés de déclarations des droits et issus de mouvements d'idées généreuses dépassant la France, confèrent à une Assemblée unique ou prépondérante des pouvoirs importants au nom de la souveraineté populaire.

II – LES PHASES INTERMÉDIAIRES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : RÈGNE DE L'EXÉCUTIF ET EFFICACITÉ

Les phases intermédiaires des cycles correspondent à des régimes personnalisés et autoritaires, soucieux d'efficacité, dans lesquels l'Exécutif tient une place prépondérante. Il en est ainsi du Consulat et du Premier Empire, du Second Empire et de la V[e] République jusqu'à nos

jours[1]. René Rémond a d'ailleurs amplement souligné que le gaullisme s'inscrit dans la tradition bonapartiste[2], Francis Choisel allant même jusqu'à affirmer qu' « en matière constitutionnelle le gaullisme et le bonapartisme sont une seule et même pensée »[3].

A / UN EXÉCUTIF TOUT-PUISSANT

Alors que dans les phases initiales, l'Exécutif était dans une situation diminuée, il devient par réaction dans les phases intermédiaires le premier des pouvoirs et presque le seul qui compte effectivement. Si les dispositions sur « le Gouvernement » ne sont pas placées en tête de la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), c'est pour ne pas bouleverser l'agencement imaginé par Sieyès. Mais il n'est déjà plus question de « pouvoir exécutif » et le titre IV s'intitule « Du gouvernement », terme impliquant plus de plénitude dans l'action. La Constitution du 14 janvier 1852 place, quant à elle, les dispositions sur le Président de la République avant celles sur tout autre pouvoir. Il en est de même pour la Constitution du 4 octobre 1958 où le titre sur « Le Président de la République » n'est précédé que de celui sur « La souveraineté ». Cette place est très significative et ne se retrouve dans aucun des textes constitutionnels des phases initiales ou terminales.

La domination de l'Exécutif s'inscrit toujours dans des circonstances initiales particulières : aux coups d'Etat du 18 brumaire et du 2 décembre répond la crise du 13 mai, que Jean Lacouture qualifie de « 17 brumaire ». On sait que pour Pierre Mendès France « c'est parce que le Parlement s'est couché qu'il n'y a pas eu de coup d'Etat ». Aussi les prérogatives de l'Exécutif sont-elles significatives des phases intermédiaires.

En 1799 Bonaparte impose une forte concentration des pouvoirs au profit du premier consul, ayant « des fonctions et des attributions particulières » (art. 40 de la Constitution). Le Consulat et l'Empire voient la mise en place d'une « dictature de salut public à la romaine »[4]. Les pouvoirs concédés aux autres organes sont très limités et la pratique les réduira à néant. L'organisation des pouvoirs est à ce point favorable au premier consul que le passage du Consulat à l'Empire ne nécessitera aucun aménagement institutionnel : un premier sénatus-consulte du 16 thermidor an X attribuera à Bonaparte le consulat à vie et un

1. « Constitution de la peur » (P. Gaxotte), le Directoire peut être négligé dans cette perspective. Il a rapidement sombré dans une « anarchie larvée » (G. Vedel) et fut un « temps d'instabilité résumé dans l'image des coups d'Etat, devenus méthode usuelle de gouvernement » (M. Vovelle). Il constitue de ce fait une transition entre la I^re République et le Consulat dont il préfigure l'Exécutif.

2. *Les droites en France*, précité.

3. *Bonapartisme et gaullisme*, Albatros, 1987.

4. J. Tulard, Napoléon et les droits de l'homme, *Rev. Sc. mor. et pol.*, 1989, n° 2, p. 267.

second du 28 floréal an X confiera à l'empereur des Français le gouvernement de la République.

La Constitution de 1852, si elle ne rétablit pas encore l'Empire, ce qui sera fait par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, n'en crée pas moins un Exécutif tout-puissant. Aux termes de l'article 3 du texte : « Le Président de la République gouverne, au moyen des ministres, du Conseil d'Etat, du Sénat et du corps législatif. » Les Chambres sont par de nombreux mécanismes placées sous son contrôle. Selon la formule de Marcel Prélot, « le régime est fortement autoritaire et vigoureusement personnel »[1].

La Constitution de 1958 n'est pas en reste quant à la place prépondérante qu'elle confère au Président de la République, que Michel Debré décrit comme « la clef de voûte du régime ». Maurice Duverger qualifie même ce régime de « principat » et de « République consulaire ». Cette évolution a notamment été accentuée par la révision constitutionnelle de 1962 qui a fait du chef de l'Etat une sorte de monarque élu.

B / PERSONNALISATION ET CENTRALISATION EXTRÊMES

Dans ces phases intermédiaires les pouvoirs accrus de l'Exécutif vont de pair avec une forte personnalisation et hiérarchisation de celui-ci. La personnalisation apparaît si évidente sous le Consulat et les deux Empires qu'il est presque superflu de s'y appesantir. Charles Eisenmann avançait même que « Napoléon fut incontestablement le grand personnalisateur du pouvoir »[2]. Plus tard il semble, selon Jean Touchard, que les expressions de « gouvernement personnel » et de « pouvoir personnel » apparaissent avec le Second Empire[3]. La venue au pouvoir du général de Gaulle, comme l'évolution de la V^e^ République, perpétue aujourd'hui cette personnalisation du pouvoir.

Cette dernière est illustrée durant ces périodes, par l'usage qui est fait des référendums qui se transforment en plébiscite. Comme le souligne René Rémond : « Sans entrer dans la controverse exégétique et juridique sur les traits qui différencient plébiscite et référendum, l'important, du moins pour les principes, est que la V^e^ République, sous le principat du général de Gaulle, comme le Second Empire, aient eu recours à ce type de procédure pour légitimer le pouvoir ou trancher des questions capitales. »[4] Les référendums de 1802, 1852, 1961, 1962, 1969, 1972, comme d'ailleurs l'échec de celui envisagé en 1984, ont, en France, associé cette pratique à

1. La signification constitutionnelle du Second Empire, *RFSP*, 1953, n° 1, p. 41.
2. In *La personnalisation du pouvoir*, sous la dir. de L. Hamon et A. Mabileau, PUF, 1964.
3. *Ibid.*
4. R. Rémond, précité, p. 325 et 326.

l'image d'un exécutif fort en usant pour s'appuyer directement sur les citoyens : c'est « le référendum ou la colère d'Achille »[1]. Pour ce motif même, le référendum n'est pas utilisé hors de ces phases.

Cette personnalisation s'accompagne d'une forte centralisation du pouvoir. Cette évolution née de la Constitution de 1799 s'accentue dès la loi « concernant la division du territoire français et l'administration » du 28 pluviôse an VIII. Son orientation centralisatrice est totale, le préfet étant « seul chargé de l'administration ». Selon Chaptal : « Le préfet transmet les ordres au sous-préfet, celui-ci aux maires des villes, bourgs et villages ; de manière que... les ordres du Gouvernement descendent jusqu'aux dernières ramifications de l'ordre social avec la rapidité du fluide électrique. » Le premier consul et le préfet nomment tous les maires. « Empereur au petit pied... le préfet est à la fois le représentant et l'homologue départemental » de Napoléon[2]. De même la Constitution de 1852 édicte que « les maires seront nommés par le pouvoir exécutif et pourront être pris hors du conseil municipal ». Un décret du 25 mars 1852 précise les pouvoirs du préfet. Bien qu'intitulé « Sur la décentralisation administrative », il ne réalise en fait qu'une timide déconcentration, et selon la formule fameuse d'Odilon Barrot : « C'est toujours le même marteau qui frappe, on a seulement raccourci le manche. » La V^e République ne manque pas dans une première phase à ce mouvement centralisateur. Ainsi le décret du 14 mars 1964 tend à restaurer l'autorité préfectorale sur les différents services extérieurs de l'Etat. Il réaffirme que le préfet est dans le département le délégué de chacun des ministres.

C / UN LÉGISLATIF DIMINUE

Au cours de ces phases intermédiaires, ce développement des attributions et du rôle de l'Exécutif a pour corollaire les restrictions apportées aux compétences et à l'autorité du Parlement. Cet abaissement des chambres n'en revêt pas moins des aspects variés.

1 / *Des pouvoirs limités*

Sous le Consulat, puis sous le Premier Empire, le pouvoir législatif est atomisé entre quatre assemblées : Conseil d'Etat, Tribunat, Corps législatif et Sénat. En outre, celles-ci sont directement ou indirectement composées, au moins à l'origine, par les consuls. Toute séparation des pouvoirs tend à disparaître, et le Sénat qui, selon Maurice Deslandres, « aurait dû être l'organe de l'indépendance, ne fut que celui de la complaisance »[3].

1. S. Sur, Un bilan du référendum en France, *RDP*, 1985, p. 591.
2. F. Furet, précité, p. 228 et 236.
3. *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, Sirey, 1933, t. 1, p. 493.

Enfin, le processus d'élaboration des lois limite singulièrement les possibilités d'action réfléchie du Parlement car le Gouvernement en propose le texte, le Tribunat en discute et le Corps législatif le vote en silence.

La situation du Législatif est comparable sous le Second Empire. Le pouvoir législatif est de même divisé en trois assemblées : Conseil d'Etat, Corps législatif et Sénat. Leur composition relève de l'Exécutif, soit directement pour le Conseil d'Etat et le Sénat, soit indirectement pour les députés par le biais de la candidature officielle. A cette dépendance des hommes, s'ajoute une dépendance des pouvoirs : seul le président-empereur a l'initiative des lois qu'il doit de même sanctionner et promulguer. Là encore, Victor Hugo a pu dénoncer, avec vigueur et talent, l'Empire, et notamment le Corps législatif qui « marche sur la pointe des pieds, roule son chapeau dans ses mains, sourit humblement, s'assied sur le bord de sa chaise et ne parle que quand on l'interroge ».

La V^e^ République ne morcellera pas le Parlement de manière analogue, mais ce dernier y occupera une position diminuée, contrepartie du triomphe de l'Exécutif. Ce n'est pas tant par le jeu des articles 34 et 37 que par la combinaison de diverses mesures du parlementarisme rationalisé que le Parlement va se trouver abaissé : fixation de l'ordre du jour des assemblées et du nombre de lectures ; perte de l'initiative parlementaire en matière de dépenses ; raccourcissement des sessions... Surtout, avec les articles 44 et 49 le Gouvernement dispose des moyens d'imposer ses vues à l'Assemblée nationale.

2 / *L'absence d'opposition à l'Exécutif*

A ce déclin du Législatif dans les phases intermédiaires s'ajoute celui de la responsabilité parlementaire des ministres. La Constitution de 1799 limite cette responsabilité à l'adoption par le Gouvernement d'actes qui lui sont contraires et à l'inexécution des lois. Celle de 1852 semble aller plus loin en précisant que : « Les ministres ne sont responsables, que chacun en ce qui le concerne, des actes du Gouvernement... et ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. » Toutefois, ce dernier étant nommé par l'empereur, cette responsabilité n'est que théorique. Sous la V^e^ République, si le principe essentiel du parlementarisme qu'est la responsabilité gouvernementale devant les Chambres figure dans la Constitution, la bipolarisation née de l'élection présidentielle en a fortement limité le jeu. En 1962, lors du seul renversement d'un gouvernement, c'était d'ailleurs le Président de la République qui était en réalité visé.

Enfin, cette situation dévalorisée du Parlement s'accompagne d'une part d'un rôle réduit des partis dans le fonctionnement des institutions et d'autre part du recours à des ministres techniciens choisis hors des partis. Des hauts fonctionnaires sont promus ministres : aux Baroche, Rouher, Fourtoul répondent MM. Couve de Murville, Messmer, Pompidou, Barre... Le général de Gaulle souhaitait d'ailleurs expressément « que le Gouvernement ne procède pas des partis mais bien du chef de l'Etat, et que, par

conséquent, les ministres soient les hommes de l'Etat et non pas les hommes de partis »[1]. En réaction contre la IV^e République, c'est « l'avènement du Gouvernement des fonctionnaires »[2].

Ainsi, dans les phases intermédiaires des cycles, à un Législatif parfois divisé et toujours diminué, répond un Exécutif puissant, personnalisé et hiérarchisé, en appelant au peuple en cas de nécessité.

III – LES PHASES TERMINALES DES CYCLES CONSTITUTIONNELS : VERS L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

Les phases terminales des cycles constitutionnels tendent vers un équilibre entre les excès antagonistes des deux premières phases. Ce sont les périodes comprises entre 1814 et 1848 et entre 1875 et 1940. La France ayant vécu de nouvelles phases initiale et intermédiaire avec les IV^e et V^e Républiques, la question se pose de savoir si le régime politique français connaîtra bientôt une nouvelle phase finale, comme en 1814 et 1875. Seul l'examen comparé des phases antérieures et de la situation présente permet de donner un début de réponse à cette question.

A / LES EXPÉRIENCES DES MONARCHIES CENSITAIRES ET DE LA III^e RÉPUBLIQUE

1 / *La recherche en trois temps de l'équilibre*

Dans ce dernier temps des cycles, la recherche d'équilibre se traduit dans des textes courts : 76 articles pour la Charte du 4 juin 1814 et 34 articles seulement, répartis en trois lois constitutionnelles, en 1875. Un même processus en trois temps conduit à chaque fois à un équilibre durable. A l'origine Exécutif et Législatif disposent de pouvoirs nombreux et variés il en résulte un débat, puis un conflit constitutionnel ; celui-ci débouche finalement sur un équilibre des pouvoirs, celui du régime parlementaire.

Dans les textes de 1814 et de 1875, Exécutif et Législatif sont tous deux dotés de pouvoirs importants. En 1814, le roi, « puissance exécutive », propose et promulgue la loi, convoque les chambres en session ; nomme aux emplois d'administration publique... Mais le Parlement, composé de deux chambres, n'en a pas pour autant une place diminuée : il

1. Conférence de presse du 22 juin 1951.
2. J. Cabannes, *Le personnel gouvernemental sous la V^e République (1959-1986)*, LGDJ, 1990.

vote la loi et le budget et consent à l'impôt. Son accord est donc indispensable au roi pour gouverner. De même, en 1875, le chef de l'Etat a l'initiative des lois qu'il promulgue et dont il assure l'exécution ; il nomme à tous les emplois civils et militaires ; il peut dissoudre la Chambre des députés sur avis conforme du Sénat. Le parallèle avec 1814 est net, Joseph Barthélemy soulignant que « c'est l'Exécutif monarchique, tel qu'il fut déterminé (en 1814) par les textes et les faits, qui a servi de modèle pour l'Exécutif républicain de 1875 »[1]. Quant à lui, le Parlement bicaméral a l'initiative de la loi qu'il vote, élit le chef de l'Etat, révise seul la Constitution...

Dans une telle situation le rôle confié au chef de l'Etat ne fait jamais l'unanimité et un débat oppose ceux qui veulent lui voir tenir l'importante place que lui confère la Constitution et ceux qui entendent le maintenir dans une position marginale malgré ses prérogatives. Ce débat débute dès 1815, opposant Vitrolles, Chateaubriand et la majorité des députés, favorables à ce que les ministres agissent sous le seul contrôle du Parlement, à Guizot, Villemain et ceux soulignant le rôle politique du roi, qui devrait commander aux ministres et au besoin s'opposer au Législatif. Ce débat constitue la transposition en France de l'opposition en Grande-Bretagne entre les whigs et les tories : les uns prétendant que le roi « règne mais ne gouverne pas », les autres que « le trône n'est pas un fauteuil vide ». Cet antagonisme entre deux conceptions du gouvernement renaît en 1875. Les conservateurs souhaitent, avec le général de Mac-Mahon, que le chef de l'Etat soit au centre des pouvoirs pour donner une impulsion, à leur convenance, aux affaires du pays. En revanche, les républicains, majoritaires à la Chambre des députés, unique émanation directe du peuple, estiment que celle-ci doit imposer ses vues au ministère.

Après 1815, le monarque et les chambres réussiront pour l'essentiel à cohabiter. Mais, en 1829, Charles X chute lorsqu'il veut imposer à l'Assemblée libérale le ministère de Polignac. Cette issue était inévitable, le roi « préférant scier du bois le restant de ses jours que de gouverner à l'anglaise ». La Charte du 14 août 1830 modifie alors légèrement celle de 1814 pour ôter des pouvoirs au monarque et en confier de nouveaux aux chambres. C'est théoriquement au moins l'établissement d'un vrai régime parlementaire. Le conflit opposant le chef de l'Etat et le Parlement avec la crise du 16 mai 1877 conduit à un résultat analogue. Mac-Mahon doit se soumettre, puis, après la défaite conservatrice aux élections sénatoriales de 1879, se démettre. C'est le triomphe d'un régime parlementaire d'ailleurs plus favorable aux assemblées : « 1877 est un 1830 non sanglant »[2].

1. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Giard & Brière, 1906, p. 574.
2. M. Prelot et J. Boulouis, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, 8e éd., p. 501.

2 / *L'équilibre parlementaire*

A l'issue de ces débats et de ces conflits, se trouvent en présence chef de l'Etat, Parlement et Gouvernement, ce dernier devant nécessairement entretenir en régime parlementaire des rapports avec les deux premiers selon un schéma laissant d'ailleurs plus ou moins d'autorité au chef de l'Etat. Celui-ci n'en est pas moins politiquement irresponsable.

Le Parlement, dans ces phases finales, est toujours composé de deux chambres d'importance presque égale. C'est là la recherche de l'équilibre jusque dans le Législatif. Ainsi en 1814 les Chambres des pairs et des députés des départements votent, sauf pour l'impôt, les lois et le budget de façon identique et successive. De même en 1875 les lois doivent être adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et la Chambre des députés, et, sauf en matière budgétaire, peuvent être votées en premier par l'une ou l'autre. Le Gouvernement peut par ailleurs être renversé par chacune des chambres. Il en devient une émanation dans laquelle les divers groupes parlementaires le soutenant sont représentés.

Les rapports entre les pouvoirs sont dominés par l'existence du droit de dissolution, la possibilité qu'a le Législatif de renverser le Gouvernement et les diverses procédures d'action dont dispose le Parlement. D'une part, le chef de l'Etat peut dissoudre la Chambre basse. Il dispose de ce droit en 1814 comme en 1875, l'avis conforme du Sénat étant, dans ce second cas, cependant nécessaire. Après la dissolution malheureuse du 25 juin 1877, cette prérogative tombe en désuétude sous la III^e République. Sous les monarchies censitaires, le roi l'utilise au contraire pleinement. Ainsi Louis-Philippe dissout six fois la Chambre des députés entre 1830 et 1840. Mais, d'autre part, la Chambre basse peut renverser le Gouvernement. C'est là toute l'évolution à laquelle ont tendu les monarchies censitaires. Sous la III^e République, cette prérogative est conférée aux deux chambres. En outre, ces phases finales voient le développement des moyens d'action et de contrôle du Parlement sur le Gouvernement. Sous Louis-Philippe apparaît la pratique de l'interpellation. Durant la III^e République, la procédure des questions orales et écrites s'affermit et le rôle des commissions permanentes des assemblées s'accroît.

Enfin, en réaction contre les tendances centralisatrices des phases intermédiaires, la décentralisation se développe lors des phases finales des cycles. Il en va ainsi sous la Monarchie de Juillet, avec les lois municipales des 21 mars 1831 et 18 juillet 1837 et les lois départementales des 22 juin 1833 et 10 mai 1838 érigeant le département en collectivité locale. La III^e République accentue encore cette évolution, avec la loi départementale du 10 août 1871 et la loi municipale du 5 avril 1884.

B / LA V^e RÉPUBLIQUE ET APRÈS... : VERS QUEL ÉQUILIBRE ?

1 / *Les occasions manquées : la V^e République toujours et encore phase intermédiaire de règne de l'Exécutif*

La V^e République s'est jusqu'à présent pleinement assimilée à une phase intermédiaire des cycles constitutionnels. La Constitution de 1958 aurait pourtant pu donner lieu à une lecture conforme au schéma des phases terminales de ces cycles et s'orienter alors vers un équilibre selon le processus en trois étapes qu'ont connu les monarchies censitaires et la III^e République.

Tout d'abord, comme en 1814 et 1875, Exécutif et Législatif disposent dans l'actuelle Constitution de pouvoirs nombreux et variés. Le Président de la République y détient divers pouvoirs propres ou partagés, et notamment celui de dissoudre l'Assemblée nationale. Le Parlement bicaméral vote la loi et le budget et participe à la révision de la Constitution. La Chambre basse peut renverser le Gouvernement mais le Président n'est pas responsable devant les chambres. Par ailleurs, comme lors des deux phases finales précédentes, le débat sur la place respective du chef de l'Etat et de l'Exécutif d'une part, et du Parlement d'autre part, ne fait que croître depuis plusieurs années. Des voix de plus en plus nombreuses se font entendre pour réclamer un rééquilibrage des pouvoirs au profit du Parlement.

Ce débat constitutionnel aurait pu aboutir à un nouvel équilibre des pouvoirs analogue à celui atteint par les monarchies censitaires et la III^e République. Deux événements originaux sous la V^e République en ont fourni l'occasion. Tout d'abord, la période de la cohabitation entre 1986 et 1988 a vu, pour la première fois, majorités présidentielle et parlementaire ne plus coïncider. Par ailleurs, la législature de 1988 à 1993 a connu la première majorité relative à l'Assemblée nationale depuis 1958. Ces deux changements auraient pu engendrer une dynamique favorable aux chambres et leur conférer un rôle accru. Il n'en a rien été. Dans le premier cas, il n'y a pas eu de crise du 16 mai et la perte de pouvoirs du Président de la République s'est opérée au seul profit du Premier ministre et de son Gouvernement. Dans le second, la majorité relative a contribué à resserrer davantage cette majorité qu'à rendre prérogatives et compétences au Législatif.

Ainsi la V^e République, malgré le cadre juridique qu'elle offre, le débat qui l'agite et les opportunités ouvertes par l'histoire, n'a pas su évoluer d'elle-même vers un nouvel équilibre des pouvoirs. L'Exécutif est toujours omnipotent et le Législatif diminué. Paradoxalement, le régime n'en connaît pas moins certaines évolutions qui le rapprochent des phases terminales des cycles constitutionnels.

2 / *Les évolutions engagées : la V^e République déjà phase finale d'équilibre*

La plus significative de ces évolutions est le mouvement de décentralisation initié en 1982. François Burdeau insère d'ailleurs expressément cette réforme dans la continuation des périodes décentralisatrices de la Monarchie de Juillet et de la III^e République[1]. Ce mouvement a pris une ampleur inconnue jusqu'alors dans notre pays, avec le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du Conseil général et la transformation de l'établissement public régional en collectivité locale.

En second lieu, alors que le rôle du Parlement a été singulièrement réduit sous la V^e République, celle-ci a paradoxalement connu dans le même temps un certain développement des moyens d'action et de contrôle des assemblées sur le Gouvernement : « Questions au Gouvernement » depuis 1974 à l'Assemblée nationale et 1982 au Sénat ; « Questions à un ministre » depuis 1989 ; relance des commissions d'enquête depuis 1977 ; utilisation spécifique des missions d'information et des groupes d'étude depuis 1991 ; création de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en 1983. Surtout, les parlementaires ont été les bénéficiaires de la révision constitutionnelle de 1974 relative à la saisine du Conseil constitutionnel. Au total, si le Parlement est abaissé depuis 1958-1962, son rôle et son action sont aujourd'hui en grande partie liés à ces moyens de contrôle récemment développés, notamment les questions au Gouvernement et la saisine du juge constitutionnel.

La V^e République tend également à se rapprocher des phases finales des cycles constitutionnels quant au poids respectif des deux chambres. Ces dernières phases connaissent des chambres d'importance presque égale. Certes le Sénat de la V^e République ne jouit pas d'un tel statut dans la Constitution de 1958. Cependant l'Assemblée nationale elle-même est désormais davantage invitée à entériner les projets de loi qu'à « faire » véritablement la loi ; son contrôle du Gouvernement s'est de plus largement transformé avec la bipolarisation. Aussi est-ce l'Assemblée qui pâtit la première du déclin des fonctions traditionnelles du Parlement. En revanche, pour la mise en œuvre des moyens d'action développés depuis 1974, sénateurs et députés jouissent de prérogatives similaires. Surtout les chambres retrouvent une influence, pleine et égale, sur certaines décisions majeures, telles les révisions constitutionnelles. Le Sénat peut bloquer ces révisions et lorsqu'il les accepte en profiter pour accroître son rôle. La révision liée au traité de Maastricht, comme le rejet du projet de contrôle de constitutionnalité par voie d'exception, sont particulièrement significatifs de cette tendance.

1. *AJDA*, numéro spécial : *Décentralisation, bilan et perspectives*, 20 avril 1992, p. 20.

Le rôle désormais joué par les partis dans les institutions confère également à la Ve République l'une des caractéristiques des phases finales précédentes. Ce rôle n'a fait que croître depuis 1974, avec la présence des chefs de partis et la représentation des partis en tant que tels au Gouvernement, puis après 1981 la composition du Gouvernement et la répartition des ministres d'Etat en fonction des courants et des partis, et enfin sous la cohabitation avec « l'apogée de l'osmose entre institutions et partis » : la décennie est celle de « l'irrésistible ascension des partis rénovés »[1].

Enfin la transformation de l'utilisation du référendum, et tout autant l'absence de recours à celui-ci, éloigne la Ve République des phases intermédiaires pour la rapprocher des phases finales des cycles constitutionnels. Le référendum de 1988 sur la Nouvelle-Calédonie, comme celui sur le traité de Maastricht, n'ont pas présenté le caractère personnalisé des précédentes consultations de la Ve République. C'est « le déclin du référendum — question de confiance »[2], caractéristique des phases intermédiaires.

3 / *Les chances du futur : l'équilibre d'une Ve République* bis *contre une VIe République laissant de côté des enseignements de notre histoire constitutionnelle*

Ces premières évolutions ainsi que le débat sur la nécessité d'une révision constitutionnelle soulignent la question du passage de la France d'une phase intermédiaire de domination de l'Exécutif à une phase finale d'équilibre des pouvoirs. Pour certains cet équilibre serait à rechercher dans un véritable régime présidentiel, une VIe République, alors que pour d'autres il résiderait dans la modernisation de la Ve République, une Ve République *bis*[3]. L'étude des précédents cycles et de leur phase d'équilibre permet d'apporter quelques éléments à ce vaste débat.

Tout d'abord, la Ve République a été la seule des phases intermédiaires des cycles à apporter au pays un exécutif stable et efficace sans pour autant tomber dans les excès des empires napoléoniens. Comme le souligne le doyen Vedel : « Même pour ses plus sévères censeurs, la Constitution n'a conduit notre pays ni à la ruine... ni à la dictature. »[4] Le régime actuel, s'il « présente des ratés qui tournent à la panne », ne souffre donc pas des vices rédhibitoires de ses prédécesseurs. Il constitue en réalité l'une des tentatives les plus réussies de notre histoire constitutionnelle pour combler démocratiquement les lacunes de la période précédente.

En ce sens, changer de République pour passer au régime présidentiel serait renoncer aux leçons des deux siècles passés. Ce serait une nouvelle

1. H. Portelli, Les partis et les institutions, *Pouvoirs*, 1989, n° 49, p. 56.
2. J. Massot, *L'arbitre et le capitaine, la responsabilité présidentielle*, Flammarion, 1987.
3. D. Chagnollaud, L'évolution des institutions : quelle République ?, in *Etat politique de la France, 1991*, Quai Voltaire, 1992.
4. Réviser la Constitution... pour quoi faire ?, *LPA*, 4 mai 1992, n° 54, p. 4.

fois rejeter l'idée qu'une constitution peut être amendée et préférer les avantages supposés d'une nouvelle construction théorique. La succession des normes suprêmes françaises a en partie été un palliatif à l'incapacité de penser la réforme du régime précédent sans pour autant l'écarter. Il n'est que temps de savoir enfin réformer une constitution plutôt que de la remplacer. Ceci s'impose d'autant plus que le passé montre que vouloir s'attaquer aux défauts de la période précédente sans en conserver les bienfaits conduit à court ou moyen terme à faire ressurgir les difficultés qui avaient conduit à l'apparition du régime disparu. Si depuis 1789 notre pays a connu, malgré ces vicissitudes, une progression vers la démocratie, cette incapacité à amender la norme suprême a contribué à rendre cette évolution lente et riche de retours en arrière.

La comparaison de la V^e République avec les phases finales précédentes montre par ailleurs que le régime actuel souffre davantage d'une atrophie du Parlement que d'une hypertrophie de l'Exécutif. Si en effet chacun convient, avec Mme de Staël, que « le gouvernement d'un seul est la plus informe de toutes les combinaisons politiques », un Gouvernement efficace et rapide n'implique pas moins un Exécutif puissant. Ce qui est en revanche en cause est l'action du Parlement face à cet Exécutif.

L'équilibre du régime passe donc non pas tant par la limitation des responsabilités du chef de l'Etat et de l'Exécutif que par un retour sur certaines des dispositions du parlementarisme rationalisé : durée des sessions, aménagement de l'ordre du jour, nombre de commissions... C'est bien là le cœur de la modernisation de la V^e République, même si la révision pourrait intégrer d'autres nécessaires modifications : indépendance de la magistrature judiciaire, conditions de nomination des membres du Conseil constitutionnel et régime des incompatibilités applicables à ceux-ci, généralisation de l'interdiction du cumul des mandats, extension du champ du référendum à l'article 11...

Enfin, le passage à un régime présidentiel aurait pour conséquence de faire disparaître les deux éléments constitutifs des phases d'équilibre passées qu'ont été l'existence du droit de dissolution et la possibilité pour le Législatif de renverser le Gouvernement. Outils réels ou virtuels de la collaboration des pouvoirs, ceux-ci demeurent les indispensables « moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté »[1].

Au total, moderniser la V^e République revient, dans ce sens, à adopter une nouvelle lecture de la Constitution de 1958, proche du « dualisme démocratique » de Carré de Malberg, dont Pierre Avril a montré qu'il pouvait être une clé théorique du régime alors rééquilibré[2].

1. M. Debré, présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958, *RDP*, 1959, p. 10.
2. Une revanche du droit constitutionnel ?, *Pouvoirs*, 1989, n° 49, p. 5.

CONCLUSION

Pour justifier sa démarche, Fernand Braudel avançait, dans *L'identité de la France*, que : « A la considérer... dans ses cadres chronologiques majeurs, la France apparaît comme une série de France successives, différentes et semblables... Ce sont ces réalités et ces changements successifs, j'aimerais mieux dire ces cycles d'ensemble, que je voudrais fixer comme autant de repères et d'explications... Les historiens seront sans doute plus réticents... Mais ces France sont à rapprocher les unes des autres. Est-ce trop dire que leur histoire est obstinément cyclique ? »[1]

En matière constitutionnelle depuis deux siècles, les cycles et les phases, sans prétendre à l'identité, semblent à chaque fois l'éternel recommencement, sous des apparences différentes, des mêmes réalités. Cette analyse dégage trop de points communs entre différentes époques et l'enchaînement de celles-ci pour n'être pas retenue, même si, comme toute construction historique, elle présente un caractère globalisant.

Cette approche se fonde avant tout sur les actes fondateurs des diverses périodes que sont les constitutions. Le passage d'une phase à une autre a toujours nécessité le changement de norme suprême. Malgré la seconde lecture dont elle peut faire l'objet, la nécessité reconnue de son évolution et les opportunités offertes par l'histoire, la V[e] République elle-même ne pourra évoluer vers un régime d'équilibre sans une révision du texte de 1958. Même si « l'autonomie du politique » réapparaîtra inévitablement une fois la Constitution modifiée pour en déterminer l'effet réel, c'est là « la revanche des juristes... avec un droit créateur d'une nécessité organisée »[2].

1. *Les hommes et les choses*, Flammarion, 1988, p. 7.
2. G. Vedel, Le hasard et la nécessité, *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 27.