
RENAUD DENOIX DE SAINT MARC

LA CONSTITUTION DE 1958 : UNE CONCEPTION DE L'ÉTAT

La Constitution de 1958 est plus que sexagénaire. C'est l'occasion d'un regard rétrospectif sur les conceptions qui ont présidé à son écriture, à travers la personnalité du général de Gaulle et ses convictions en matière institutionnelle.

17

RESTAURER L'AUTORITÉ DE L'ÉTAT

La Constitution du 4 octobre 1958 porte, au premier chef, la marque des conceptions du général de Gaulle. Dans les *Mémoires de guerre*, le chef du Gouvernement provisoire de la République française s'exprimait sur l'État dans les termes suivants : « Je vois en lui, non point, comme il était hier et comme les partis voudraient qu'il le redevienne, une juxtaposition d'intérêts particuliers d'où ne peuvent jamais sortir que de faibles compromis, mais bien une institution de décision, d'action, d'ambition, n'exprimant et ne servant que l'intérêt national. Pour concevoir et décider, il lui faut des pouvoirs ayant à leur tête un arbitre qualifié. Pour exécuter, il lui faut des serviteurs recrutés et formés de manière à constituer un corps valable et homogène dans tout l'ensemble de la fonction publique¹. »

Cette conception de l'État met l'accent sur la fonction gouvernementale, au sens le plus élevé et le plus fort du terme, et sur la fonction d'exécution, en laissant dans l'ombre la fonction délibérative par une ou deux assemblées d'élus. Mais ne faisons pas de mauvais procès à Charles de Gaulle, qui n'a jamais imaginé un régime politique dépourvu d'un organe délibérant démocratiquement élu, quelles qu'aient été ses

1. *Mémoires*, Paris, Gallimard, coll. « Bibliothèque de la Pléiade », 2000, p. 685.

réerves à l'égard des partis politiques, pour lesquels, selon lui, l'État n'aurait été qu'« une juxtaposition d'intérêts particuliers d'où ne peuvent sortir jamais que de faibles compromis ». À la vérité, si, pour le général de Gaulle, la bonne marche de l'État repose, d'abord, sur l'impulsion d'un chef et, ensuite, sur l'exécution des ordres par un corps d'agents compétents et disciplinés, on doit voir là les conceptions d'un homme issu d'un milieu social encore imprégné des souvenirs de l'ancienne monarchie et, surtout, d'un officier rompu à l'organisation de l'armée et à la discipline militaire. Il s'y ajoute le poids des expériences personnelles de la conduite des affaires.

18 Officier affecté au secrétariat général de la Défense nationale de 1932 à 1937, il avait été le témoin de « l'infirmité de l'État », de l'instabilité des ministères et de l'impossibilité, pour les responsables, d'imposer « cet ensemble de desseins continus, de décisions mûries, de mesures menées à leur terme qu'on appelle une politique »².

Appelé le 6 mai 1940 par le président du Conseil, Paul Reynaud, à entrer dans le gouvernement comme sous-secrétaire d'État à la Défense, il assiste à « l'anéantissement de l'État ». Et, tout au long des années 1940 à 1944, le général de Gaulle s'efforcera, au travers des institutions du Comité français de libération nationale puis du Gouvernement provisoire de la République française, de reconstruire un État, mais un État qui s'incarne dans un chef. « C'est l'État qu'on voyait reparaître dans les faits et dans les esprits avec d'autant plus de relief qu'il n'était pas anonyme [...]. La résolution nationale, plus puissante qu'un décret formel, me chargeait ouvertement d'incarner et de conduire l'État³. »

En quittant, en janvier 1946, le Gouvernement provisoire de la République française, alors que l'Assemblée constituante travaillait à l'élaboration d'un second projet de Constitution pour la IV^e République, le général de Gaulle n'abandonne pas l'arène du débat institutionnel. À partir du mois de février 1946, il se plonge dans les ouvrages de droit constitutionnel ; il consulte Michel Debré ainsi que René Capitant, Marcel Prélot et Léon Noël, puis présente ses propres conceptions dans un discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946, deux ans après que cette ville avait été libérée. On a souvent relevé que, dans ce discours, le mot « État » est prononcé sept fois et nulle part celui de « République ». L'essentiel n'est pourtant pas là ; il est dans l'esquisse de l'institution du chef de l'État, élu par un collège plus large que le Parlement, placé

2. *Ibid.*, p. 8.

3. *Ibid.*, p. 385.

au-dessus des partis, chargé d'incarner la continuité « dont une nation ne se passe pas », « arbitre au-dessus des contingences politiques » et dont le gouvernement doit « procéder », pouvant, « dans des moments de grave confusion », inviter le pays à « faire connaître par des élections sa décision souveraine », ce qui implique le droit de dissoudre l'Assemblée nationale.

Douze ans plus tard, la Constitution de 1958 reflète en grande partie les conceptions personnelles du général de Gaulle, appelé par le président René Coty à prendre la tête du dernier gouvernement de la IV^e République et à préparer le projet d'une nouvelle Constitution. Grâce à la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, dérogeant aux dispositions de la Constitution de 1946 relatives à la procédure de révision, la rédaction du projet de Constitution nouvelle a échappé aux assemblées parlementaires, à la lourdeur de leurs procédures et à leurs querelles intestines. C'est le gouvernement qui est chargé d'établir un projet de Constitution⁴, après avoir recueilli l'avis d'un comité consultatif où devaient siéger, notamment, des membres du Parlement. Après avis du Conseil d'État, ce projet serait soumis au référendum.

19

Ainsi, le projet de Constitution a pu être rédigé par une petite équipe, composée pour l'essentiel de jeunes membres du Conseil d'État, soucieux de l'autorité et de l'efficacité de l'État, persuadés de la nécessité de conférer au pouvoir exécutif de fortes prérogatives et de brider les pouvoirs du Parlement. Ils partageaient les vues du chef du gouvernement et de son garde des Sceaux, Michel Debré, tout entières axées sur la restauration de l'autorité de l'État et, en son sein, du pouvoir exécutif. Aussi bien la Constitution de 1958 procède-t-elle d'une unité de conception remarquable.

SOUVERAINETÉ, UNITÉ, EFFICACITÉ

On croit pouvoir résumer les objectifs des auteurs du projet de Constitution dans la formule suivante : doter la France d'un État souverain, unitaire et efficace.

La souveraineté de l'État peut passer pour une évidence, car elle est l'un de ses attributs essentiels. Mais, si l'on considère l'État dans la société internationale, il est certain que le XX^e siècle a apporté des tempéraments

4. Dans le respect des cinq principes suivants : le suffrage universel est la source du pouvoir ; le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés ; le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ; l'autorité judiciaire doit demeurer indépendante pour pouvoir assurer le respect des libertés essentielles ; les institutions doivent permettre d'organiser les rapports avec les territoires d'outre-mer.

à cette souveraineté. Le préambule de la Constitution de 1946 en portait la marque en affirmant que la République se conformait aux règles du droit public international et consentait, sous réserve de réciprocité, aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix. En 1958, la construction de l'Europe était en cours. La Communauté européenne de l'énergie atomique et le traité Euratom existaient. Le traité de Rome instituant le Marché commun avait été signé et ratifié. Pourtant, ni le Préambule ni le texte de la Constitution ne font allusion à ces institutions internationales. S'agissant du Préambule, l'explication est assez claire. Il s'agit, en 1958, de restaurer l'État par des institutions nouvelles et non pas d'ouvrir la voie à des querelles sur la proclamation de nouveaux principes philosophiques ou d'engagements supranationaux.

20

C'est pourquoi les auteurs du projet se sont bornés à renvoyer à la Déclaration de 1789 et au Préambule de 1946, sous réserve d'un alinéa propre à l'avenir des territoires d'outre-mer, qui se justifiait par le titre XII de la nouvelle Constitution consacré à la Communauté. Quant au texte même de la Constitution, il est conforme à la doctrine française en la matière, avec cette précision qu'il affirme la supériorité de la règle constitutionnelle sur la clause d'un traité, permettant ainsi de faire obstacle à l'entrée en vigueur de ce traité. Par conséquent, l'évolution des relations et des institutions internationales après la Seconde Guerre mondiale n'a en rien affecté la rédaction de la Constitution de 1958. Il resterait à se poser la question de savoir si cette souveraineté voulue était une souveraineté effective dans la seconde moitié du xx^e siècle.

Réputé souverain, l'État de la V^e République est également unitaire. Sans doute est-ce là le respect d'une forte tradition centralisatrice établie depuis le Consulat et le Premier Empire. La Constitution ne connaît que deux institutions territoriales, la commune et le département. Ces collectivités locales s'administrent librement, mais « dans les conditions prévues par la loi » et la tutelle du pouvoir central demeure. Certes, le régime législatif et l'organisation administrative des départements et territoires d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation; cependant, c'est la loi de l'État qui en décide.

En 1958, les rédacteurs du projet de Constitution n'étaient pas disposés à concevoir la déclaration de principe que la révision du 28 mars 2013 introduira dans l'article 72 de la Constitution et qui énonce, en une formule qu'on aurait préférée à la fois plus précise et plus élégante, que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour

l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon».

Mais l'institution qui symbolise le mieux l'État unitaire, c'est le statut du président de la République, désigné, dès avant la révision de la Constitution du 6 novembre 1962, comme « la clef de voûte » des institutions.

La place que la Constitution lui réserve est significative, au titre II, à la suite immédiate du titre consacré à la souveraineté. Le président est investi de fonctions essentielles et hautement symboliques par l'article 5 : il assure, par son arbitrage, le fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il nomme le Premier ministre et les autres membres du gouvernement. Il peut soumettre à référendum certains projets de loi. Il peut dissoudre l'Assemblée nationale. Il dispose de pouvoirs exceptionnels en cas de crise.

21

L'ensemble de ces attributions suppose que le mandat du président de la République soit doté d'une forte légitimité. Ce n'était pas tout à fait le cas dans le texte initial de la Constitution eu égard à la relative étroitesse du collège électoral chargé de le désigner. Il est aujourd'hui établi cependant que, dès 1958, le général de Gaulle pensait à l'élection au suffrage universel direct du président, mais qu'il y avait renoncé en raison des circonstances : « un certain nombre de préventions existaient encore à l'égard de la Constitution elle-même et à l'égard de la fonction présidentielle », déclare-t-il à Alain Peyrefitte⁵. On peut ajouter qu'en 1958 il régnait aussi une certaine prévention à l'égard du général de Gaulle lui-même, rappelé aux affaires à la suite de la crise du 13 mai. L'attentat du Petit-Clamart n'a, semble-t-il, été que la cause occasionnelle de la révision de la Constitution du 6 novembre 1962, dont le but était non de « changer les institutions, mais de les asseoir⁶ », et donc, en quelque sorte, de les parachever ; la Constitution originelle de la V^e République est bien celle de 1958-1962. Elle impose la stature du président de la République, symbole de l'unité nationale.

Le troisième trait qui permet de caractériser l'État voulu par le général de Gaulle en 1958 est l'efficacité. C'est bien là la volonté d'un officier soucieux des réactions de la chaîne de commandement. L'efficacité implique que de larges compétences soient dévolues à l'exécutif, si tant est qu'on puisse englober sous ce vocable quelque peu réducteur le président de la République et le gouvernement de la V^e République.

5. *C'était de Gaulle* (1994-2000), Paris, Gallimard, coll. « Quarto », 2002, p. 229.

6. *Id.*

Comme la « cohabitation » ne fait pas partie des hypothèses envisagées par les auteurs du projet de Constitution, c'est, au-delà des compétences dévolues au chef de l'État, dans les attributions du gouvernement et dans les relations organisées entre le gouvernement et le Parlement qu'on relève les dispositions inspirées par le souci de l'efficacité de l'État.

22 Ces dispositions sont bien connues et il n'est pas nécessaire ici de les analyser : la définition matérielle du domaine de la loi, le gouvernement ayant vocation à devenir le législateur de droit commun par l'exercice de son pouvoir réglementaire autonome; la constitutionnalisation de la délégation du pouvoir législatif du Parlement au gouvernement, qui avait été pratiquée sous la IV^e République en violation de l'article 13 de la Constitution de 1946; les règles présidant à l'examen des textes législatifs par le Parlement; la procédure d'adoption des lois de finances; les modalités de l'engagement de la responsabilité politique du gouvernement; le contrôle du Conseil constitutionnel sur la compétence législative des Chambres et sur leurs règlements intérieurs; le référendum législatif, etc. Bref, toutes ces dispositions tendent à consacrer une grande autonomie au gouvernement, entendu au sens large.

Sans doute est-ce le général de Gaulle qui a dessiné l'orientation générale et fixé les objectifs. En particulier, il était très attaché à l'institution d'un référendum législatif. De même, il voulait que les fonctions ministérielles soient incompatibles avec un mandat parlementaire, contrairement à la longue tradition française que le comité constitutionnel voulait respecter.

Mais c'est à Michel Debré et à son équipe de juristes qu'est revenu le soin de mettre en œuvre l'ensemble de l'ingénierie institutionnelle qui constitue le parlementarisme rationalisé, car les nouvelles institutions devaient, en vertu de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, respecter le principe de responsabilité du gouvernement devant le Parlement. Parmi les membres de cette équipe, on peut citer Jean Mamert, secrétaire général du Comité consultatif constitutionnel, Jérôme Solal-Céligny, expert auprès de ce même comité, ainsi que les commissaires du gouvernement chargés de présenter le texte au comité, Raymond Janot, François Luchaire, Erwin Guldner, Alain Plantey, André Chandernagor et Jean Foyer.

En marge ou en complément des dispositions constitutionnelles, on relèvera le choix du mode de scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection des députés, de préférence à un type de scrutin proportionnel et à défaut de pouvoir faire adopter le mode de scrutin uninominal à un seul tour, en raison de sa brutalité et du poids toujours important à l'époque du Parti communiste. En s'éloignant encore un peu plus de la Constitution, on notera enfin la propension du général de Gaulle

à faire confiance aux ministres techniciens, toujours pour des raisons d'efficacité. Il confie tout de suite les Affaires étrangères, les Armées et l'Intérieur à des hauts fonctionnaires, Maurice Couve de Murville, Pierre Guillaumat et Émile Pelletier. Il continuera d'ailleurs à suivre cette pratique, qui avait en outre l'avantage de lui permettre de soumettre ces ministres à son emprise personnelle.

*

Pour le général de Gaulle, l'État constitue l'incarnation institutionnelle de la nation, « l'instrument de l'Unité française »⁷. Mais la nation française est sujette à des convulsions, à des dissensions internes. Il faut donc que l'État soit fort, capable de fixer un cap et d'imposer l'intérêt général. Et pour s'affirmer, il doit s'incarner dans une personne, le chef de l'État, qui tirera sa légitimité de son élection au suffrage universel direct et, au cours du long mandat dont il est investi, du recours au référendum.

23

Si, à partir de 1962, les institutions répondent en grande partie à cette vision, il faut cependant relever que c'est le gouvernement et non pas le président qui dispose du pouvoir réglementaire général et qui entretient des relations quotidiennes avec le Parlement, que les élections législatives peuvent venir contrecarrer les ambitions politiques du président, que le champ du référendum législatif n'est pas très étendu. La conception gaullienne de l'État n'était donc pas exactement inscrite dans le texte original de la Constitution du 4 octobre 1958. Depuis lors, nos institutions s'en sont sensiblement éloignées.

7. *Mémoires, op. cit.*, p. 884.

R É S U M É

La Constitution du 4 octobre 1958 porte la marque de la personnalité du général de Gaulle et de ses convictions en matière institutionnelle, au premier rang desquelles la nécessité de restaurer l'autorité de l'État. En donnant notamment un statut particulier au président de la République – désigné, dès avant la révision de 1962, comme « la clef de voûte » des institutions – et en instaurant le parlementarisme rationalisé, elle a su doter la France d'un État souverain, unitaire et efficace.

