

PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Frédéric Rouvillois

Les Origines de la Ve République

023584525

L ~~93~~
32

QUE SAIS-JE ?

INTRODUCTION

FRÉDÉRIC ROUVILLOIS

Les origines de la V^e République

FRÉDÉRIC ROUVILLOIS

Maître de conférences
à l'Université de Rouen

Portrait, cette « suite des origines » s'expose par
méthodes certaines questions relatives et d'abord celle
de qui tient le commandement en la V^e République ? L'Etat
et de nouvelles structures. L'ouvrage historique se
penche de la IV^e à la V^e République. A l'issue de
ce mode d'analyse, ce qui se présente véritablement est
fructueux depuis 1958 - comment se constituer un
parti républicain, par exemple, à partir de ce type
de régime, s'agit-il de la V^e République
que l'on envisage...



D2

1999 - 20184



DL-27 04 1998 17952

ISBN 2 13 048726 2

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1998, février

© Presses Universitaires de France, 1998
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



INTRODUCTION

« Qu'est-ce que la France contemporaine ? Pour répondre à cette question, il faut savoir comment cette France s'est faite. »¹ Cette remarque de Taine justifie toute recherche sur les origines : connaître les racines pour éclairer ce qui en est issu. En ce qui concerne la V^e République, les enjeux sont clairs : c'est en voyant comment elle a été instituée, par qui, sur quelles bases et dans quel but, que l'on pourra appréhender, derrière le laconisme du texte constitutionnel, son véritable esprit, ses lignes de force et ses ambiguïtés. C'est aussi par ce biais que l'on pourra comprendre pourquoi elle a évolué (dans telle direction et non dans telle autre), et comment elle pourrait encore le faire : un système se transforme toujours en fonction de son point de départ...

Pourtant, cette « quête des origines » n'en pose pas moins certaines questions préalables, et d'abord celle-ci : que faut-il entendre ici par « V^e République » ? Est-ce, de manière restrictive, l'événement historique, le passage de la IV^e à la V^e République ? A l'inverse, sur un mode extensif, est-ce le régime politique tel qu'il fonctionne depuis 1958 – ensemble si complexe qu'il paraît échapper, par nature, à toute recherche de ce type ? En définitive, c'est dans une voie intermédiaire que l'on s'engagera, en s'intéressant aux origines de la

1. H. Taine, *Les origines de la France contemporaine*, Paris, Hachette, 1876, préf., p. iv.

Constitution de la V^e République : c'est-à-dire, au corps de règles et de principes suprêmes qui détermine la structure institutionnelle du régime, et dont l'établissement a justifié, au printemps 1958, la chute de la IV^e République et le retour du général de Gaulle.

Mais cette délimitation suscite à son tour une nouvelle interrogation : peut-on admettre que la « Constitution de la V^e République » se ramène aux textes publiés le 4 octobre 1958 ? Le fait a été contesté : certains auteurs affirment que c'est la révision du 6 novembre 1962, établissant l'élection du président de la République au suffrage universel (et non le texte de 1958), qui constituerait l'acte fondateur de la V^e République, régime « semi-présidentiel ». Pour d'autres, en revanche, la révision de 1962 n'opère aucune *rupture* véritable avec le texte de 1958, et ne saurait donc être considérée comme une *fondation* au sens propre. Pas de rupture, car la révision de 1962 (comme celle du 29 octobre 1974) avait été envisagée dès 1958 – et on y avait alors renoncé pour des raisons d'opportunité. Réciproquement, ces révisions, conçues à l'origine comme des possibles futurs, ont ensuite été décrites, lors de leur réalisation, comme l'accomplissement du texte initial. La réforme, déclare ainsi de Gaulle le 22 septembre 1962¹, vise « simplement à renforcer et à maintenir les institutions nouvelles » ; et René Capitant note qu'elle donne enfin au régime ébauché en 1958 « sa forme cohérente » (*Nouvelle frontière*, n° 11, 1965, p. 9). Pas de rupture, enfin, puisque ce régime ne change pas de *nature* en 1962 : il ne fait

1. Du général de Gaulle, seront utilisés pour l'essentiel les textes suivants : *Discours et messages*, Paris, Plon, 1970, 5 vol. (DM) ; *Le fil de l'épée*, Paris, Berger-Levrault, 2^e éd., 1944 ; *Lettres, notes et carnets*, Paris, Plon, 1980-1988, 12 vol. (LNC) ; *Mémoires d'espoir*, Paris, Plon, 1970-1971, 2 vol. (ME) ; *Mémoires de guerre*, Paris, Le Livre de Poche, 1973, 3 vol. (MG)

que poursuivre son évolution dans le sens de la domination présidentielle, imposant progressivement l'une des lectures possibles de la Constitution aux dépens des autres... Quelle que soit son (indéniable) importance, la révision de 1962 paraît donc subordonnée à l'étape fondatrice de 1958, qui, imposant les idées-forces du nouveau régime, marque la (seule) rupture effective, ainsi que la véritable naissance de la V^e République. C'est par conséquent aux origines de ce texte que l'on s'intéressera ici.

Mais alors, que faut-il comprendre par « origines » ? Jusqu'où les étendre ou les faire remonter ? Une généalogie « intégrale » s'avérant impraticable (sinon inconcevable), il s'agit de déterminer un « champ » aussi pertinent que possible. Délimitation *temporelle* : puisqu'il n'est pas question d'embrasser la totalité de l'Histoire de France, dont la V^e République se trouve l'héritière, le parti pris sera de ne pas remonter au-delà des années 30, l'époque de la formation ou de la maturation de ses principaux artisans. Délimitation *matérielle* : parce qu'il s'agit d'une Constitution, c'est principalement à ses origines intellectuelles (idéologiques, politiques et juridiques) que l'on se cantonnera : choix d'autant plus justifié que les autres considérations (économiques par exemple) n'ont joué en l'occurrence qu'un rôle mineur.

Non qu'il faille négliger pour autant le « poids des circonstances » qui ont entraîné la chute de la IV^e République et conduit à la naissance de la V^e. Elles seront évoquées dans un chapitre préliminaire, après quoi on s'arrêtera sur les constituants (chap. I), sur leurs objectifs (chap. II), puis sur les modèles dont ils se sont inspirés pour les réaliser (chap. III).

Chapitre préliminaire

LE POIDS DES CIRCONSTANCES

Aux origines de la V^e République, il y a d'abord le poids des circonstances : l'échec de la IV^e République qui, apparaissant en pleine lumière à l'occasion de la crise algérienne, entraîne sa chute et le « grand retour » du général de Gaulle, puis la mise en chantier de la nouvelle Constitution, finalement adoptée par référendum le 28 septembre 1958.

I. — « La faillite du système »

Constat banal : la V^e République est née de la « faillite » de la IV^e. Celle-ci n'était pourtant ni complète (en matière industrielle, sa réussite fut même éclatante...) ni indiscutable. Selon certains, elle n'était évidente que pour ses détracteurs gaullistes : et c'est même ce « procès en légitimité » perpétuel qui aurait « paralysé » le régime, l'empêchant de trouver « la bonne conscience nécessaire pour s'affirmer » (J. Barsalou, *La mal aimée*, Plon, 1964, p. 9).

Mais peu importe au fond qu'elle ait ou non été effectivement désastreuse. L'intéressant est qu'elle fut perçue comme telle par les futurs artisans de la « révolution » de 1958, et au-delà, par des franges de plus en plus larges de la population.

Et il y a plus grave : à cette impression largement répandue s'ajoute le sentiment de l'incapacité du « système » à se réformer, et par suite, la crainte qu'il ne mène le pays à la catastrophe.

1. « **La III^e en pire** ». — Derrière ce jeu de mots à succès, se dissimule une attitude très significative : c'est à partir de l'expérience, encore toute proche, de la III^e République, que l'on va interpréter, juger, et, le cas échéant, condamner la IV^e. Ce réflexe n'a rien de surprenant : on ne pense jamais qu'à partir de ce que l'on connaît ; tous les acteurs de la vie politique ayant débuté dans le cadre de la III^e, il était inévitable qu'elle leur apparût (en bien ou en mal) comme *la* référence indépassable – d'autant que les coïncidences paraissent effectivement telles que nul ne songe à les contester.

Faut-il y voir une illusion d'optique, preuve supplémentaire que « la culture politique des Français a de tout temps fait la part belle à l'histoire » (R. Rémond, *Le retour de de Gaulle*, Bruxelles, Complexe, 1984, p. 19) ? Pour ses adversaires, en tous cas, les choses sont claires : la IV^e, en dépit de l'ambition de ses auteurs, ne fait que continuer la III^e, avec un grave défaut en plus.

De la III^e République moribonde, le « système » a d'abord récupéré le personnel, ces « politiciens vieilliss dans les querelles dont est née la défaite »¹, et l'état d'esprit, essentiellement soucieux d'éviter « tout risque d'autorité ». Mais à cette continuité d'inspiration correspondent aussi des tares identiques.

Comme avant 1940, l'incapacité à dégager une majorité cohérente à l'Assemblée entraîne une instabilité ministérielle chronique. S'achevant à chaque fois par la « bousculade lamentable

1. M. Debré, *La République et son pouvoir*, Paris, Nagel, 1950. (*R Pouv*), p. 11 et 68. Seront cités également les titres suivants : *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957. (*P*) ; Du gouvernement de la liberté, *Revue du Droit public*, 1948, p. 21-51. (*GL*) ; (sous le pseudonyme de Jacquier-Bruère), *Refaire la France*, Paris, Plon, 1945 (*RF*) ; *Refaire une démocratie, un État, un pouvoir*, Paris, Plon, 1958 (*RD*) ; *La République et ses problèmes*, Paris, Nagel, 1952 (*RP*) ; Trois caractéristiques du système parlementaire français, *Revue française de science politique*, 1955, p. 20-48 (*T*) ; *Trois républiques pour une France*, *Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1984-1988, 3 vol. (*M*).

et comique»¹ de ceux qui briguent un portefeuille, la « valse des ministères » est encore plus fréquente qu'autrefois, et dure plus longtemps : la IV^e connaîtra deux cent cinquante-six jours sans gouvernement, et les pouvoirs resteront vacants jusqu'à trente-huit jours de suite (mai-juin 1953). Le résultat, c'est que, contrairement à ce qui se passe ailleurs, ce « gouvernement à secousses » (E. Faure) ne gouverne plus.

Cela signifie-t-il que l'Assemblée, théoriquement toute puissante, dont il dépend, dispose du pouvoir à sa place ? Même pas. Ce que constatent les observateurs, c'est « un mélange désordonné d'intrusion parlementaire dans les divers détails administratifs, et d'abdication parlementaire sur des points essentiels » (S. Hoffman, *Esprit*, décembre 1957, p. 813-814). Une abdication qui se manifeste, en particulier, par la multiplication de textes habilitant le gouvernement à intervenir sur des matières législatives. Ceux-ci se situent dans la droite ligne des « lois de pleins pouvoirs » de la III^e République. Inaugurée en 1924 et 1926, cette pratique était devenue courante à partir de 1934, au moment où s'accroît la « crise du parlementarisme ». Une fois l'an au moins (sauf en 1936), le Parlement votait une loi habilitant le gouvernement à prendre, pour un certain délai, des « décrets-lois » susceptibles de modifier ou de remplacer la législation existante – en général dans des domaines techniques (économie, finances) ou sensibles (fiscalité, par exemple). Pratique jugée alors inévitable, mais qui n'en est pas moins controversée, en ce qu'elle met en lumière l'incompétence et l'irresponsabilité d'un parlement débordé, et parce qu'elle se situe en marge de la Constitution (art. 1^{er} de la loi du 25 février 1875 : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées... »).

Les constituants de 1946, soucieux d'empêcher à l'avenir cette auto-immolation du pouvoir législatif, avaient donc précisé dans l'article 13 : « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. » Pourtant, en dépit de cet impératif à la fois catégorique et redondant, les mêmes problèmes avaient bientôt exigé des solutions analogues. « Avec la complexité de la vie moderne et la nécessité de décisions rapides, il est impossible de s'en passer », avait averti P. Reynaud en 1946, qui ajoutait alors « vous y reviendrez. Allons, n'ayez pas l'air affligé à l'avance parce que vous donnez, par votre attitude présente, un démenti à votre action future ! » (cité in *Revue de Paris*, juillet 1958, p. 13).

1. L. Noël, *Notre dernière chance*, Paris, Gedalge, 1956 (ND), p. 97. Du même auteur, voir également, *De Gaulle et les débuts de la V^e République (1958-1965)*, Paris, Plon, 1976.

De fait, le 17 août 1948, une loi prise en vue d'assurer le redressement économique et financier évoque dans son article 6 des matières « ayant par nature un caractère réglementaire », dans lesquelles des décrets pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État pourront abroger, modifier ou remplacer les lois existantes. Le scandale de son inconstitutionnalité¹ manifeste n'empêchera pas cette pratique d'être encore plus fréquente qu'avant guerre : du 27 octobre 1946 au 3 juin 1958, on ne dénombre pas moins de 31 lois étendant la compétence réglementaire ou accordant des pouvoirs spéciaux (P. Pactet, *Institutions politiques*, Paris, Masson, 12^e éd., 1993, p. 306).

Par suite, accuse L. Noël, notre Parlement est « discrédité comme il ne l'a jamais été, même lors du Boulangisme ou du 6 février 1934 » (ND, p. 114). Si la situation rappelle cet « état presque chronique de crise » que stigmatisait le général de Gaulle en évoquant la III^e République (DM, 29 juillet 1945), à bien des égards, la situation paraît encore pire. L. Noël souligne ainsi le « démembrement de l'autorité gouvernementale au profit des hauts fonctionnaires » (ND, p. 130) qui n'obéissent plus à des ministres sans durée ni pouvoir. « Sous la IV^e, confirme A. Siegfried, la France n'a pas été gouvernée, elle a été administrée »², la haute administration se substituant à un gouvernement incapable de décider.

Mais l'évolution la plus notable est sans doute le rôle démesurément accru des partis, lié au scrutin proportionnel – hégémonie dont la dénonciation va devenir, après le libelle de M. Waline, *Les partis contre la République* (Paris, Rousseau, 1948), l'un des leitmotifs de l'opposition. En effet, si ces partis apparaissent « inévitables » dans un système démocratique (adjectif révélateur), ils n'en constituent pas moins, dans le même temps, « un péril pour la démocratie » (p. 11). Le parti, explique en effet M. Waline – à la suite du politologue allemand Robert Michels –, quand bien même il n'est pas totalitaire, « représente nécessairement un élément d'aristocratie et d'oligarchie » (p. 86). Par conséquent, tout système qu'il domine, « régime des partis » ou *parteienstaad*t weimarien, est « essentiellement antidémocratique ». Car non seulement la cooptation par les états-majors des partis tend à remplacer la liberté de l'électeur dans le choix de ses représentants, non seulement les tractations occultes entre leaders bafouent le principe démocratique d'une « publicité donnée

1. Voir G. Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949, p. 499-500.

2. *L'Année politique 1958*, Paris, PUF, 1959, préface, p. vi (AP).

aux affaires de l'État» (p. 67), mais l'intervention des partis « fausse la formation de la volonté générale » (p. 11). En outre, sur un mode plus concret, les partis apparaissent « radicalement incapables d'assurer la direction de la politique française » (L. Noël, *ND*, p. 83). Incapacité due à leur éclatement et à leur indiscipline, mais aussi à leur état d'esprit, décrit par S. Hoffman : « Les partis ne gouvernent pas, ils occupent le pouvoir. Ils ne conçoivent pas la nécessité d'un exécutif véritable : ils veulent un droit de veto sur leurs alliés ou sur leurs rivaux » (*Esprit*, 1957, p. 814). De là, leur tendance irréductible à l'immobilisme et à la conservation. Enfin, ces partis n'ont aucune légitimité propre, dans la mesure où ils ne représentent jamais que des « coalitions d'intérêts » (M. Waline), « des fractions de la nation à l'intérieur de l'État » (M. Debré, *P.*, p. 29). C'est en synthétisant ces reproches que R. Capitant peut écrire, dans sa préface au livre de Waline, que « le régime de féodalité » des partis « détruit l'État » en substituant « au règne de la loi la domination et la rivalité des groupes » (p. v).

2. **L'impossible réforme.** — Dernière ressemblance avec la III^e, la réforme paraît tout à la fois indispensable et impossible : citant Bainville, G. Vedel évoque alors « ces temps où nous ne pouvons souffrir ni nos vices, ni leurs remèdes... » (*RFSP*, n° 1, 1951, p. 208).

On pourrait dire que l'idée d'une révision naît avant même la IV^e : et non seulement chez ceux qui, le 16 juin 1946, applaudissent au Discours de Bayeux ; également au MRP, qui en octobre 1946 fait approuver la Constitution sur ce slogan paradoxal : « Votez la Constitution afin de la réformer. » Dès lors, la révision devient une « préoccupation permanente »¹. Les premières propositions sont déposées avant la fin de l'année 1946, et se multiplient bientôt dans toutes les directions : sur les 106 articles de la Constitution, 2 seulement ne feront l'objet d'aucune proposition de

1. D. Maus, in F. Decaumont (dir.), *Le Discours de Bayeux hier et aujourd'hui*, Paris, PUAM, Economica, 1991 (Bayeux), p. 88 ; voir de même D. Maus in P. Isoart et C. Bidegaray (dir.), *Des Républiques françaises*, Paris, Economica, 1988, p. 467.

plus loin que lui (rôle du président, incompatibilités), annonçant directement la V^e République, sinon ses évolutions.

Quoi qu'il en soit, ils révèlent surtout, par-delà les différences, l'enracinement réel du modèle de Bayeux – et expliquent, en partie, pourquoi celui-ci demeure, pendant les 12 ans qui le séparent de sa mise en œuvre, la référence essentielle du gaullisme.

III. — Le modèle confirmé

Le trait dominant de ces années – 1946-1958 – est en effet la fidélité à la « Constitution de Bayeux » ; une fidélité que ne parviennent pas à altérer les phénomènes de flottements et de développements que l'on constate par ailleurs.

1. **Flottements.** — Sur l'essentiel, les positions du Général et de ses proches demeurent constantes : en particulier, pour ce qui concerne l'aménagement institutionnel, sur le rejet du « régime des partis » et du « parlementarisme absolu ». A cet égard, on n'observe qu'un durcissement des condamnations, motivé par l'expérience désastreuse de la IV^e République qui ne fait qu'enchérir sur la précédente. En revanche, les positions paraissent nettement moins tranchées sur la question du régime « présidentiel ». A ce propos, on discerne un mouvement en deux temps : à une tentation, longtemps et largement partagée, succède un renoncement parfois consenti *in extremis*.

La tentation « présidentielle » est, depuis les débuts de la III^e, une constante de la vie politique française. En 1908, André Tardieu fait déjà l'éloge du « droit à la personnalité chez le chef de l'État », où il voit « l'un des traits les plus frappants de la démocratie américaine » (*Notes sur les États-Unis*, Paris, Calmann-

Lévy, 1908, p. 205). Après la victoire de 1918, la tendance se confirme, servie par le prestige de la jeune Amérique, synonyme d'efficacité et de modernité : d'où son succès au sein des courants réformistes, et au-delà. Et elle s'accroît encore après la deuxième guerre mondiale, la tentation n'épargnant même pas, quoique pour un temps assez bref, l'homme de gauche par excellence qu'est Léon Blum. Dans *A l'échelle humaine* (Paris, Gallimard, 1945), celui-ci affirme en effet que « démocratie et parlementarisme ne sont à aucun degré des termes équivalents et interchangeables ». Et il poursuit : « J'incline pour ma part vers les systèmes de type américain ou helvétique qui (...) assurent au pouvoir exécutif, dans sa sphère propre d'action, une autorité indépendante et continue. »

La séduction persiste dans les années qui suivent, le système présidentiel étant décrit comme l'exact envers, « l'opposé du régime d'Assemblée » (M. Debré, *Discours au Conseil d'État*, 27 août 1958), et comme un moyen privilégié d'accorder un réel pouvoir au chef de l'État. Ce qui explique pourquoi M. Debré aussi bien que de Gaulle ont pu y succomber un moment.

Pour le Général, la chose n'est pas surprenante : indifférent aux typologies abstraites et aux modèles juridiques, celui-ci n'avait aucune raison particulière pour récuser, *a priori*, cette hypothèse. Durant la guerre, à Londres, il s'y était d'ailleurs intéressé : « Il semblait extrêmement séduit par la conception américaine du pouvoir présidentiel », rapporte R. Cassin, avec lequel de Gaulle s'entretenait « souvent » de ces questions. « Toutes ces conversations sur les institutions de nos alliés ont certainement marqué son esprit, non seulement pour le présent, (...) mais aussi pour l'avenir » (*Les Hommes partis de rien*, Plon, 1974, p. 132-133). De fait, cette attirance paraît avoir laissé quelques traces dans les Discours de Bayeux et d'Épi-

nal – du moins, tels que les interprète M. Waline (*Les partis*, p. 45). Mais elle se manifeste surtout dans les années suivantes, où il préconise « une organisation du pouvoir qui tiendrait largement compte de l'exemple fourni par la Constitution des États-Unis » (*LNC*, 14 mai 1948), et qui ferait du président « le chef du pouvoir exécutif » (*LNC*, 17 novembre 1948).

De prime abord, ce genre de tentation paraît plus étonnant chez un anglophile aussi convaincu que M. Debré. Pourtant, son désir d'une République alliant la liberté à l'autorité entraîne un intérêt durable pour « cette formule de gouvernement » : « Par la consultation de tous les citoyens, qui sont appelés régulièrement et fréquemment à élire leur président, la souveraineté nationale est respectée, les libertés politiques garanties. Par l'autorité que lui donnent, non seulement les textes constitutionnels, mais plus encore la confiance populaire, le président peut, pendant la durée de son mandat, affirmer une politique et la faire triompher » (*Cahiers politiques*, 1944, p. 288). Par la suite, il continue d'y voir « la meilleure forme de démocratie (...) sur le papier » (*GL*, p. 31), sinon dans les faits : « Dès qu'on s'éloigne du type présidentiel, on joue la difficulté » (*R. Pouv.*, p. 93). Et en mars 1958, il persiste à dire qu'« il faut (...) rechercher un système démocratique en dehors du système parlementaire, où le pouvoir serait créé autour d'un chef d'État issu directement du suffrage universel » (cité in *Le Monde*, 4 mars 1958).

Sans doute, cette tentation présidentielle n'est-elle, ni unanimement partagée, ni même complètement assumée. Certains proches du Général, comme L. Noël (*ND*, p. 181-183) y sont franchement hostiles, et de Gaulle lui-même semble avoir toujours été partagé : à Londres, observe R. Cassin, il « fut très désappointé d'apprendre (que le président américain) était choisi par un parti après une série d'élections locales » et « manifestement

très étonné lorsqu'il apprit que le président n'avait pas le pouvoir de dissoudre la Chambre des représentants» (*Les Hommes*, p. 132-133).

Il en va de même pour M. Debré, très conscient que «la médaille a son revers» (1944, p. 288), et qui semble n'avoir cessé d'osciller, de 1943 à 1958, entre la tentation et son contraire : de *Refaire la France*, où il pointe le côté liberticide du régime présidentiel («Nos enfants seraient gouvernés (...) à la manière des pronunciamiento» (p. 120)) jusqu'à *Refaire une démocratie* (1958), où il y voit «l'excès inverse» du régime d'Assemblée (p. 22), d'ailleurs pratiquement intransposable et politiquement inopportun.

Aussi, est-ce probablement autant pour des raisons tactiques que par conviction qu'il y sera renoncé en mai-juin 1958 : la classe politique et les parlementaires, méfiants à l'égard de tout pouvoir personnel, n'acceptant le retour du Général que dans le cadre – la «voie étroite» – d'un régime parlementaire classique. Constat qui permet de porter un regard plus nuancé sur la genèse de la V^e République, et sur son évolution ultérieure...

2. Développements. — «Un des services que le RPF a rendu, écrivait M. Debré, c'est d'amener le général de Gaulle à approfondir sa pensée constitutionnelle» (*EG*, n° 7-8, p. 159). Cette «maturation» se traduit, concrètement, par l'affirmation des deux thèmes laissés dans l'ombre par le Discours de Bayeux, le référendum et le contrôle de constitutionnalité.

L'absence d'allusions explicites au référendum paraît, au premier abord, d'autant plus étrange que de Gaulle, dans plusieurs discours de l'été 1945, avait défendu la légitimité politique et juridique de cette «innovation capitale», et qu'il évoque à nouveau, trois semaines à peine après Bayeux, «la loi salutaire du référendum» (*LNC*, 8 juillet 1946).

Alors, pourquoi ce silence ? L'oubli étant à écarter, la seule explication plausible semble d'ordre tactique. Désireux de ménager une partie de la classe politique, et notamment les socialistes, de Gaulle aurait, par prudence, pour éviter l'accusation de « bonapartisme » jadis assénée à Tardieu, laissé la question en pointillés... Ce qui explique peut-être pourquoi elle réapparaît si vite, aux temps du RPF : car alors, la rupture est consommée, et la prudence n'est plus de mise.

A cet égard, le Discours de Bayeux n'était donc qu'apparemment infidèle à ses racines réformistes ; et inversement, on peut considérer que la mise en avant du référendum sous l'influence de Malraux et de Capitant n'a fait que révéler ce qui, en principe, aurait dû se trouver dans le Discours (L. Hamon, Bayeux, p. 59).

C'est sans doute pour d'autres raisons que le Discours de Bayeux reste muet sur la question du contrôle de constitutionnalité des lois : en fait, le sujet ne passionne pas les foules, pour lesquelles il reste énigmatique, ni, probablement, le Général lui-même. De Gaulle, certes, a entendu parler dans sa jeunesse de la Cour suprême américaine (*LNC I*, p. 328-329), et sans doute, des controverses et des espoirs suscités par la question dans l'entre-deux-guerres. Mais celle-ci, même alors, reste surtout affaire de juristes : lorsque Tardieu l'évoque, c'est seulement en passant, et sans trop y prêter garde, comme à quelque chose d'inévitablement subsidiaire. Pour de Gaulle, en 1946 comme en 1958, il est douteux que ce mécanisme ait occupé une place éminente dans la hiérarchie de ses préoccupations : dans son Discours de présentation du 4 septembre 1958, il confond encore les dénominations, donnant au futur Conseil constitutionnel celle de son défunt prédécesseur. Pas de mépris, certes, mais sans doute assez peu d'intérêt (sur ce point, L. Favoreu, de Gaulle et le Conseil constitutionnel, *De Gaulle en son siècle*, II, p. 499-512).

Léon Noël, qui en sera le premier président, nommé par de Gaulle, reconnaîtra d'ailleurs que celui-ci « n'a été pour rien dans l'idée de doter la France d'un Conseil constitutionnel. C'est au groupe de travail organisé par M. Debré que la paternité en revient » (cité in L. Favoreu, p. 499). Reste à savoir où il a pu trouver ses sources d'inspiration...

Sur ce point, l'histoire constitutionnelle française n'offre en effet aucun modèle satisfaisant. Le projet de « jurie constitutionnaire » présenté par Sieyès les 2 et 18 thermidor an III, le « Sénat conservateur » des Constitutions de l'an VIII et de 1852, chargés d'exercer un tel contrôle de constitutionnalité, étaient des organes politiques, d'ailleurs totalement inefficaces. Tel était également le cas du « Comité constitutionnel » de la Constitution du 27 octobre 1946 (art. 91), présidé par le président de la République, et comprenant, outre les présidents des deux Assemblées, 10 membres élus chaque année, en dehors des Assemblées mais par elles, à la représentation proportionnelle des groupes. Établissant ses compétences, la Constitution prenait d'ailleurs bien soin d'éviter les termes de « contrôle de constitutionnalité », le Comité étant chargé d'examiner « si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution » : manifestation explicite de la souveraineté de la loi, et de l'organe législatif.

En face de cette situation, les artisans de la Constitution de 1958 se retrouvent, comme un quart de siècle auparavant les réformistes de la III^e, face à deux hypothèses, deux grands « modèles »¹ : le modèle américain d'une part, le modèle autrichien ou européen de

1. Sur leur première confrontation en France, L. Favoreu, La modernité des vues de C. Eisenmann sur la Justice constitutionnelle, *La pensée de Ch. Eisenmann*, Paris, Economica, 1988, p. 92 s.

l'autre. Le premier établit un contrôle par voie d'exception, consistant en une suspension de l'exécution de la loi par les tribunaux chargés de l'appliquer, lorsqu'ils constatent son inconstitutionnalité. Le second, au contraire, organise un contrôle direct, par voie d'action, généralement effectué par une juridiction spéciale (exemples à l'époque : la Haute Cour constitutionnelle d'Autriche, le tribunal constitutionnel tchécoslovaque, le tribunal des garanties constitutionnelles de la Constitution républicaine espagnole de 1931), ses décisions ayant une autorité absolue et *erga omnes*.

Entre ces deux solutions, « également admissibles » (et spécifiquement juridictionnelles), le choix, observe C. Eisenmann dès 1928, est d'ordre *politique* (L. Favoreu, 1988, p. 94). Si lui-même, disciple de H. Kelsen et observateur privilégié de la Cour autrichienne, juge cette dernière solution « infiniment préférable », car présentant « tous les avantages de l'organisation, c'est-à-dire du rationnel » (*ibid.*, p. 95), la « quasi-unanimité » de la doctrine semble alors d'un avis opposé. Ainsi, en 1937, J. Barthélémy écrit-il que « l'expérience ne nous fait pas regretter que notre pays soit privé d'institutions » du genre de la Cour autrichienne (*Précis*, 1937, p. 291). Quelques années auparavant, Charles Benoist, auteur fort prisé par de Gaulle, faisait quant à lui l'éloge de la Cour suprême américaine, « ce qui a été inventé de plus ingénieux et de plus efficace (...) pour garantir les droits et les libertés des citoyens » (*Les lois de la politique française*, Paris, Fayard, 1925, p. 291).

En 1958, pourtant, ce n'est pas ce modèle américain qui sera repris : sur lui pèsent à la fois le reproche du conservatisme manifesté par la Cour suprême lors du *New Deal*, et la crainte mythique du « gouvernement des juges » (*DPS I*, p. 148). « Le modèle américain était pour (les artisans de la Constitution) l'exemple de

ce qu'il ne fallait pas faire », observe L. Philip¹. Est-ce pour autant le « modèle autrichien » qui sera adopté ? On peut en douter, dans la mesure où celui-ci correspond encore mieux que l'autre à l'idée d'un « gouvernement des juges », notamment par la possibilité d'examiner d'*office* une loi, et par les effets de la proclamation de son inconstitutionnalité (L. Favoreu, p. 94). Dans la mesure, également, où l'objectif initial des Constituants était (voir chap. II) de garantir la pérennité de l'équilibre en maintenant le Parlement dans les limites de ses nouvelles attributions : et non pas de « créer une véritable juridiction constitutionnelle », comme s'en inquiétait R. Cassin le 13 juin 1958 (*DPS I*, p. 249), ou comme en convenait le Commissaire du gouvernement R. Janot, précisant, devant le Comité consultatif, que le contrôle ne s'effectuerait pas au regard du Préambule (*DPS II*, p. 254).

Et on peut se demander, en définitive, s'il ne faut pas, une fois encore, faire la part de la tactique, et celle de l'incertitude. *La tactique* : malgré les violentes critiques prodiguées naguère (M. Waline, *Les partis*, p. 123-125), il semble, comme le notait L. Philip (*Écrit.*, p. 469), que les constituants de 1958 aient entendu souligner la filiation entre les deux institutions : « la nécessité d'un organisme impartial, chargé de veiller à l'application de la Constitution, avait déjà été ressentie par les constituants de 1946, qui avaient créé un Comité constitutionnel », observe ainsi J. Solal-Céligny dans son projet d'exposé des motifs (*DPS I*, p. 525). Le Conseil ne serait-il alors qu'une variante améliorée du Comité constitutionnel ? Même à l'époque, on peut difficilement se laisser prendre à cette rhétorique de la continuité, tant les différences

1. In M.-F. Toinet, *Et la Constitution créa l'Amérique*, PU Nancy, 1988, p. 55 ; de même, *Écrit.*, p. 468.

paraissent éclatantes. Pour autant, l'intention des constituants ne semble pas dénuée d'*incertitude* : ce que montrent, par exemple, les débats du CCC sur la question de la saisine, où des gaullistes notoires comme M. Waline ou R. Triboulet plaideront pour un élargissement, solution combattue par M. Debré (L. Philip, *Écrit.*, p. 472-473) pour des raisons conjoncturelles plutôt que de principe (M II, p. 381-382). Incertitude que révèlent l'organisation originale, mais surtout, les pouvoirs et le rôle assignés au Conseil – tels que les décrit par exemple Léon Noël, qui y voit à la fois l'« innovation fondamentale de la Constitution » (*Les débuts*, p. 35), une « juridiction suprême » (p. 37), et un organe décevant, fragile, « bien loin d'égaliser en importance la Cour suprême des États-Unis » ou les Cours constitutionnelles allemande et italienne (p. 30).

Mais en la matière, l'incertitude peut s'avérer bénéfique. C'est sans doute parce que les constituants de 1958 ont évité de trancher la question (comme l'avaient fait ceux de 1946) que le Conseil constitutionnel a pu évoluer par la suite, jusqu'à donner une physionomie nouvelle à l'ensemble du système.

CONCLUSION

Ce que l'on peut constater pour conclure, c'est d'abord l'hétérogénéité et la complexité des origines de la V^e République. Même si de Gaulle a pu, non sans malice, être comparé à Lycurgue ou à Solon, il n'est évidemment pas l'unique « auteur » de la Constitution de 1958. Les dispositions de celle-ci comme leur mise en œuvre résultent, on l'a vu, d'une combinaison de facteurs plus ou moins décisifs : liées à des circonstances dramatiques, elles reflètent les sensibilités très différentes de leurs inspireurs, les objectifs variés qu'ils poursuivaient et les « modèles », multiples et parfois mal précisés, dont ils ont pu s'inspirer.

De là, les reproches qu'elle a pu s'attirer de la part de certains. Ainsi, René Capitant l'accusait-il de « confusion et d'incohérence », traitant le Conseil constitutionnel d'« organe bâtard » (*LH*, p. XVI, XIX). Léo Hamon, estimant qu'elle ne choisissait aucune solution mais qu'elle les combinait toutes, affirmait qu'elle posait « un nouveau problème », celui de « l'ambivalence de la Constitution » (*ibid.*, p. 158). D'autres critiquaient son caractère équivoque, « hybride » (P. Brocas) ou « hérétique » (R. Cassin) au regard des catégories classiques du droit constitutionnel.

De l'hétérogène à l'hétéroclite ? Quitte à l'admettre, on pourrait se demander si, étant donné les circonstances, il était possible de faire autrement – et même, si c'était utile, la présence du général de Gaulle imposant spontanément une cohérence à l'ensemble. Mais au-

delà, ce côté « hybride » ne correspondait-il pas, au fond, aux vœux et au caractère du Général, c'est-à-dire, à une vision essentiellement dynamique, et à son pragmatisme foncier ? Comme on vient de le voir à propos du Conseil constitutionnel, l'incertitude, l'ambiguïté même est souvent synonyme d'ouverture, autorisant, pour l'avenir, une pluralité de lectures possibles – et donc, une *souplesse*, qui renvoie à la fameuse « doctrine des circonstances » énoncée dans *Le fil de l'épée*. Ainsi, le système « bâtard » que vilipendait R. Capitant en 1958, se révèle-t-il, sous la plume de G. Pompidou, un sympathique « corniaud », moins pur sans doute, mais plus solide, plus adaptable et mieux armé pour la vie. Et en définitive, c'est sans doute en partie à ses origines composites que la V^e République doit d'avoir survécu, contre toute attente, à la disparition de son fondateur, à l'« alternance » et aux cohabitations. C'est parce qu'elle a « mélangé toutes les inspirations et toutes les recettes » (G. Vedel, *Le Monde*, 20 janvier 1960) que chacun a fini par y trouver son compte.



BIBLIOGRAPHIE

(Entre parenthèses, l'abréviation sous laquelle ils figurent dans le texte.)

1. DOCUMENTS

- Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1987-1991, 3 vol. (DPS).
- Debré J.-L., *La Constitution de la V^e République*, Paris, PUF, 1975.
- Maus D., *Les grands textes de la pratique institutionnelle de la V^e République*, Paris, La Documentation française, 6^e éd., 1993.

2. BIBLIOGRAPHIE DE BASE

- Avril P., *Le régime politique de la V^e République*, Paris, LGDJ, 2^e éd., 1967.
- La Constitution de la V^e République, *RFSP*, n^o 4-5, 1984.
- Decaumont F. (dir.), *Le Discours de Bayeux, hier et aujourd'hui*, Paris, PUAM, Economica, 1991 (Bayeux).
- Denquin J.-M., *1958, la genèse de la V^e République*, Paris, PUF, 1988.
- Hamon F., Regards nouveaux sur les origines de la V^e République, *Revue du droit public*, 1975, p. 415-450.
- Isoart P., Bidegaray C. (dir.), *Des Républiques françaises*, Paris, Economica, 1988.
- Lacouture J., *De Gaulle*, Paris, Seuil, 1984-1986, 3 vol. (Lacouture).
- Maus D., Favoreu L., Parodi J.-L., *L'écriture de la Constitution de 1958*, Paris, PUAM, Economica, 1992 (Écrit).
- Rémond R., *Le retour de de Gaulle*, Bruxelles, Complexe, 1984.
- Rudelle O., *Mai 58, de Gaulle et la République*, Paris, Plon, 1988.
- Touchard J., *Le gaullisme, 1940-1969*, Paris, Seuil, 1978.
- Wahl N., Aux origines de la nouvelle Constitution, *Revue française de science politique*, 1959, p. 30-66.

(Ont été consultées notamment les revues *Espoir*, *Études gaulliennes* (EG), la *Revue du droit public* (RDP), la *Revue française de droit constitutionnel* (RFDC), la *Revue française de science politique* (RFSP) et la *Revue politique et parlementaire* (RPP).)