

La Constitution en 20 questions : question n° 2

LA GENÈSE DE LA CONSTITUTION DE 1958

Auteur : Didier MAUS

La préparation et l'adoption de la Constitution du 4 octobre 1958 ont obéi à des conditions très spécifiques par rapport aux précédentes chartes fondamentales de la France, en particulier les deux constitutions républicaines antérieures, les Lois constitutionnelles de 1875 et la Constitution du 27 octobre 1946. En raison du retour au pouvoir du général de Gaulle, à la suite des événements d'Alger du 13 mai 1958, la genèse de la Constitution est marquée par sa rapidité, son caractère secret et le rôle décisif joué par le Gouvernement.

1 / D'un point de vue chronologique, le point de départ de l'élaboration de la nouvelle constitution ne doit pas être situé avant l'arrivée au pouvoir, en tant que président du Conseil (Premier ministre de l'époque), du général de Gaulle, c'est-à-dire le 1er juin 1958. Il faut attendre deux jours de plus pour que soit promulguée la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant révision de l'article 90 de la Constitution de 1946 (*Journal officiel*, 4 juin 1958) et ouvrant ainsi la possibilité d'élaborer une nouvelle constitution.

La première réunion gouvernementale consacrée à la Constitution a lieu le 13 juin ; elle est précédée, la veille, d'une réunion d'experts autour de Michel Debré, garde des Sceaux, ministre de la Justice, en charge de la préparation de la nouvelle constitution.

Le nouveau texte, après avoir été approuvé par référendum le 28 septembre à une large majorité (80%), est promulgué le 4 octobre et publié au *Journal officiel* du lendemain.

Le délai maximum entre le point de départ et le point final est donc de quatre mois, ce qui est peu par rapport à la période février 1871–février 1875 qui avait permis une lente maturation intellectuelle des Lois constitutionnelles des 24 et 25 février 1875 et du 16 juillet 1875 ou de la période de deux ans qui s'est écoulée entre la Libération de Paris en août 1944 et la promulgation de la Constitution de la IV^e République, le 27 octobre 1946. D'octobre 1945 à octobre 1946 la vie politique française sera largement dominée par les enjeux de la Constitution, en particulier à travers le résultat négatif du référendum du 5 mai 1946.

En réalité, cette durée de quatre mois devrait encore être abrégée pour tenir compte du fait que la Constitution est définitivement rédigée et présentée aux Français le 4 septembre 1958, c'est-à-dire trois mois après le point de départ ; à cela on peut encore ajouter que l'essentiel de la Constitution est prêt fin juillet au moment où le Gouvernement transmet son projet au Comité consultatif constitutionnel, le 29 juillet 1958. Quel que soit le calcul adopté, la rapidité de l'élaboration tranche par rapport à la durée nécessaire pour les constitutions précédentes.

2 / Alors que les Lois de 1875 et la Constitution de 1946 avaient été élaborées par des assemblées parlementaires à travers des travaux de commissions et des débats publics, donc une publicité des discussions, les travaux d'élaboration de la Constitution de la V^e République se déroulent dans une ambiance quasi confidentielle. Par nature, les délibérations du Gouvernement du début juin à fin juillet 1958, les conseils gouvernementaux ultérieurs ainsi que les réunions d'experts et de commissaires du Gouvernement destinés à préparer les réunions interministérielles, les



conseils de cabinet ou les Conseils des ministres, respectent la notion de secret des délibérations gouvernementales.

La Constitution de 1958 a été élaborée en trois temps, chaque stade demeurant secret.

Les travaux du Comité consultatif constitutionnel, pendant la première moitié d'août 1958, se déroulent également de manière discrète ; s'il est tenu un double procès-verbal, analytique et sténographique, celui-ci n'est pas distribué au jour le jour, les membres du Comité ne pouvant même pas obtenir une copie du compte rendu analytique.

En ce qui concerne les délibérations du Conseil d'État, entre le 20 et le 28 août 1958, elles font également l'objet de la discrétion réglementaire qui entoure les travaux de l'institution. De manière classique, les délibérations du Conseil d'État, qu'il s'agisse de sa commission spéciale, de son assemblée générale ou de son avis final, ne sont pas rendues publiques, mais destinées simplement à alimenter les réflexions et décisions ultérieures du Gouvernement.

La volonté du général de Gaulle de présenter la nouvelle Constitution le jour anniversaire de la proclamation de la République explique, en partie, le très court délai au Conseil d'État (une semaine) pour donner son avis.

La consultation de la presse de l'été 1958 montre bien les difficultés auxquelles se heurtent les commentateurs pour tenir leurs lecteurs informés de l'évolution du processus constitutionnel. Les seuls éléments publics sont la diffusion de l'avant-projet de texte mis au point par le Gouvernement fin juillet et transmis au Comité consultatif constitutionnel le 29 juillet. Par la suite, l'avis du Comité consultatif constitutionnel, sous la double forme d'une lettre de son président Paul Reynaud au président du Conseil des ministres et les propositions de modifications adoptées par le Comité seront publiés au *Journal officiel* du 20 août, c'est-à-dire une semaine après leur adoption par le Comité.

Il n'y a donc point à la disposition des analystes, qu'ils soient journalistes, hommes politiques, chercheurs ou professeurs, de travaux préparatoires publics susceptibles d'expliquer le cheminement des rédactions, de caractériser les enjeux ou de délimiter les oppositions. Cette situation n'empêche pas, bien évidemment, la publication de commentaires et de prises de position, spécialement à partir des éléments rendus publics ou d'indiscrétions, mais à aucun moment il n'y a l'équivalent des débats parlementaires préparatoires de 1875 ou de 1946.

3 / Le rôle du Gouvernement résulte des termes mêmes de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Dans son alinéa premier, celle-ci précise que « la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1er juin et ce dans les formes suivantes : le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en oeuvre les principes ci-après... ». Il n'y a donc pas lieu de s'étonner du rôle central joué par le Gouvernement dans cette affaire ; ceci, néanmoins, constitue une véritable rupture par rapport aux deux constitutions antérieures et même par rapport à la plupart de celles qui se sont succédées depuis 1791.

Il était généralement admis que, dans un régime représentatif, l'élaboration d'un texte constitutionnel revenait à une assemblée, élue soit spécialement à cet unique effet, soit combinant la vocation constituante et la vocation législative. Les travaux préparatoires des Lois de 1875 ou de la Constitution de 1946 soulignent la part prépondérante, voire exclusive, jouée par le milieu parlementaire et par conséquent l'importance réduite accordée au Gouvernement. Celui-ci étant, de plus, le représentant – certains diront le commis – des assemblées, ne pouvait disposer d'une légitimité politique susceptible de lui permettre d'influencer l'élaboration des constitutions.

La situation de 1958 se présente de manière totalement différente : non seulement la loi du 3 juin 1958 donne mission au Gouvernement de préparer la Constitution, mais la session du Parlement est suspendue dès l'adoption de cette loi et toutes les tentatives pour insérer, par exemple, les commissions parlementaires dans la procédure d'élaboration de la Constitution, échoueront. Il n'en résultera que le Comité consultatif constitutionnel, composé pour les deux tiers de députés et de sénateurs, mais qu'il n'est en aucun cas possible d'assimiler à une représentation parlementaire structurée.



De bout en bout le processus sera conduit et animé par le Gouvernement sous l'impulsion quotidienne de Michel Debré, sous la direction régulière du général de Gaulle, avec des méthodes de travail qui s'inspirent plus du travail d'état-major que de la délibération parlementaire. Les uns et les autres ont l'oeil fixé sur les échéances de l'automne. Il était en effet indispensable que la nouvelle Constitution soit adoptée avant le premier mardi d'octobre 1958, date à laquelle l'Assemblée nationale devait se réunir en application de l'article 9 de la Constitution de 1946. Nul ne peut donc s'étonner de ce que la Constitution de 1958, à la différence de ses devancières, soit plus favorable à la fonction exécutive qu'à la fonction législative : il s'agissait pour le Gouvernement de donner à l'exécutif les bases nécessaires à son action et à sa durée.

Quarantième anniversaire de la Constitution (1998)