Tous droits réservés

DROIT CONSTITUTIONNEL (2)

Séance 1 - La naissance de la Ve République

I. La naissance de la Vème République 2
II. L'élaboration de la Constitution 3
A- Les conditions de fond 3
B- Les conditions de forme 4
III. Le régime mis en place par la Constitution de la Vème République 6
A- Un régime parlementaire rationalisé 6
B- Une démocratie représentative avec un embryon de démocratie directe 7
1) L'élection des représentants *8*
2) Le référendum *10*
a) Le référendum en matière législative 10
(i) En ce qui concerne le référendum à l'initiative de l'exécutif : *10*
(ii) En ce qui concerne le référendum à l'initiative des parlementaires. *14*
b) Le référendum en matière constitutionnelle 15

À titre liminaire, il vous est recommandé de visionner deux documentaires afin de parfaire votre connaissance de la Constitution de la Ve République :

- *La Ve une Constitution sur mesure*, documentaire réalisé par Bénédicte Loubère et disponible sur Dailymotion ;
- *La Vème, République au cœur du pouvoir*, documentaire diffusé par France 2.

I. La naissance de la Vème République

La Ve République est née de l'incapacité de la IVe République à gérer certaines problématiques, notamment :

- **À mettre fin à la guerre d'Algérie** qui eut lieu entre **1954** et **1962** ;
- **À régler le problème de l'instabilité gouvernementale**. La IVe République a connu 24 gouvernements entre **1947** et **1958**.

La naissance de la Ve République a été quelque peu chaotique et mouvementée. Il convient de rappeler brièvement les évènements qui l'ont précédée :

Tout commence **le 13 mai 1958** : Pierre Pflimlin est investi président du conseil par le Parlement. Or, ce dernier est soupçonné de vouloir l'indépendance de l'Algérie française.

Afin d'éviter la proclamation de l'indépendance de cette colonie, les généraux **Salan** et **Massu**, partisans de l'Algérie française, s'emparent du pouvoir à Alger et créent un comité de salut public. À la tête de ce comité, le général Salan réclame le **15 mai** le retour du **général de Gaulle** au pouvoir. Le jour même, le général de Gaulle se déclare prêt à assumer « les pouvoirs de la République ».

Le **24 mai**, la Corse se rallie à l'insurrection algérienne en créant un second comité de salut public. La crainte d'un putsch s'empare de la classe politique à Paris. Et à juste titre puisque les généraux Salan et Massu préparent l'opération dite *« Résurrection »*, consistant notamment à lâcher des parachutistes sur Paris pour prendre le pouvoir.

Le **28 mai**, le président du conseil Pierre Pflimlin démissionne.

Le **29 mai**, alors que l'opération *« Résurrection »* est lancée, des avions de l'armée de l'air se dirigent en effet vers Paris avec à leur bord des parachutistes, le président de

la République **René Coty** appelle celui qu'il désigne comme « le plus illustre des français », le général de Gaulle, à former un nouveau gouvernement.

L'opération « *Résurrection* » est alors brutalement interrompue. Les avions de l'armée de l'air sont détournés en plein vol. Les parachutistes ne sautent pas sur Paris. Le coup d'État est évité.

Le **1er juin**, le général de Gaulle est investi comme président du conseil.

Deux jours plus tard, le 3 juin, le nouveau gouvernement dirigé par De Gaulle obtient du Parlement le vote de deux lois :

- **La Loi n° 58-521 portant reconduction de la Loi n° 56-258 donne au gouvernement des pouvoirs spéciaux en Algérie et le pouvoir de prendre par ordonnance pendant 6 mois les dispositions nécessaires au redressement de la Nation ;**
- **La loi constitutionnelle « portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution » de 1946 permet la révision de ladite Constitution par le gouvernement.**

II. L'élaboration de la Constitution

Question : Pourquoi la Constitution a-t-elle été révisée par dérogation à l'article 90 ?

Le Gouvernement souhaitait réviser la Constitution de la IVe République par dérogation à son article 90 pour une raison simple. Pressé par le temps, de ce fait, il a contourné la procédure de révision, trop lente en raison des nombreux votes requis.

Si la loi du 3 juin 1958 parle de révision, il ne faisait aucun doute qu'elle habilitait le gouvernement à élaborer une nouvelle Constitution. Cette loi posait néanmoins cinq conditions de fond et quatre conditions de forme pour procéder à son élaboration.

A-Les conditions de fond

Question : Quelles sont les conditions de fond posées par la **loi du 3 juin 1958** ?

1°) **le suffrage universel est la source de tout pouvoir ;**

Cette condition implique la mise en place d'une démocratie représentative et exclut la création d'une seconde chambre où siégeraient des représentants non élus, à savoir des représentants des groupes socioprofessionnels.

2°) **le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être séparés ;**

Cette condition reprend le principe de séparation des pouvoirs posé à l'article 16 de la DDHC. Il s'agit d'éviter la concentration des pouvoirs au profit d'un seul homme, car cela aurait pour effet l'établissement d'un régime autoritaire voir dictatorial.

3°) **le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;**

Cette condition exclut l'établissement d'un régime présidentiel caractérisé notamment par une séparation stricte des pouvoirs **et implique la mise en place d'un régime parlementaire** organisé autour d'une séparation souple des pouvoirs.

4°) **l'autorité judiciaire doit être indépendante ;**

5°) **La Constitution doit organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.**

B- Les conditions de forme

Question : Quelles sont les conditions de procédure posées par la loi du 3 juin 1958 ?

1°) **élaboré par le gouvernement, le projet de Constitution devait tout d'abord être soumis successivement à l'avis du Comité consultatif constitutionnel et à l'avis du Conseil d'État ;**

2°) **ensuite, il devait être adopté en Conseil des ministres ;**

3°) **enfin, il devait être approuvé par référendum.**

La Constitution de la Ve République a été approuvée par référendum le **28 septembre 1958** avec 79,25 % de oui et a été promulguée le **4 octobre 1958**.

Question : Quelles sont les autres Constitutions françaises qui ont été élaborées selon une procédure similaire, c'est-à-dire en étant rédigées par les gouvernants et adoptées par référendum par le peuple français ?

Il s'agit des Constitutions napoléoniennes :

- La Constitution du 22 frimaire an VIII (**13 décembre 1799**) qui instaure le Consulat ;
- La Constitution du **4 janvier 1852** qui instaure le Second Empire.

Question : Question : ce mode d'élaboration de la Constitution de la Ve République et des constitutions napoléoniennes se distingue de trois autres modes que la France a connus, lesquels ?

1°) **La Constitution peut être élaborée de manière autoritaire ;**

Dans ce cas de figure, elle est rédigée par les gouvernants et imposée au peuple.

Exemple : Ce fut le cas de la **Charte constitutionnelle de 1814** voulue par Louis XVIII et imposée à ses sujets.

2°) **La Constitution peut aussi être élaborée et adoptée par une assemblée constituante élue par le peuple ;**

Exemple : Ce fut le cas de la Constitution du **3 septembre 1791** et des **lois constitutionnelles de 1875**.

3°) **La Constitution peut être élaborée par une assemblée constituante élue par le peuple puis adoptée par ce dernier**.

L'exemple le plus caractéristique de cette élaboration est **la Constitution de la IVe République du 27 octobre 1946**.

En effet, en 1945, le peuple français a élu une assemblée constituante chargée d'élaborer dans un délai de 7 mois une nouvelle constitution et de lui soumettre par référendum. Le projet de Constitution a été rejeté par le peuple le **5 mai 1946**. De ce fait, une nouvelle assemblée constituante a été élue et son projet de Constitution a cette fois-ci été approuvé par le peuple **en octobre 1946**.

III. Le régime mis en place par la Constitution de la Vème République

A-Un régime parlementaire rationalisé

Ainsi que le faisait valoir Michel Debré, la Constitution de la Ve République avait pour ambition de mettre en place un régime parlementaire rationalisé grâce à quatre séries de mesures :

- La délimitation du domaine de la loi,
- L'établissement d'un régime strict des sessions,
- La réorganisation de la procédure législative et budgétaire
- Et la mise en place de mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques[1].

[1] Discours de présentation du projet de Constitution devant le Conseil d'Etat.

Elle visait à permettre au gouvernement de réformer le pays en l'absence de majorité stable à l'Assemblée nationale et à **ériger le Président de la République en arbitre des éventuels désaccords entre le Parlement et le gouvernement.**

Cependant, ce schéma a été bouleversé **:**

- D'une part, par **la pratique du général de Gaulle**, qui a instauré la figure d'un président gouvernant ;
- D'autre part, par l'apparition d'un phénomène appelé **le « fait majoritaire » :** en raison de l'existence d'une majorité stable et cohérente au sein du Parlement qui soutient le gouvernement sur toute la durée d'une législature, le Président n'a plus à arbitrer les désaccords entre le gouvernement et le Parlement et gouverne en s'appuyant sur une majorité**.**

B- Une démocratie représentative avec un embryon de démocratie directe

Question : Qu'est-ce que la démocratie représentative ?

Définition : **La démocratie représentative est le régime dans lequel le peuple participe indirectement à l'exercice du pouvoir via des représentants.**

Elle a été théorisée notamment par **l'abbé Sieyès** et repose sur deux principes :

- Le pouvoir est confié par le peuple à des représentants ;
- S'ils sont élus sur un programme, des promesses, les représentants du peuple ne sont pas tenus de les tenir.
-

À cet égard, l'**article 27 de la Constitution** affirme que *« tout mandat impératif est nul »*.

Question : Qu'est-ce que la démocratie directe ?

Définition : **La démocratie directe est le régime politique où le peuple participe directement à l'exercice du pouvoir.**

Elle a été théorisée notamment par le philosophe **Jean Jacques Rousseau** dans *le contrat social*.

Exemple : Elle a prévalu à Athènes au **Ve siècle av. J.-C.** : les citoyens se réunissaient tous les jours sur une place, l'Agora, afin de voter les lois, le budget, décider de la guerre ou de la paix. Cependant, une partie importante de la population athénienne était exclue de la citoyenneté : les femmes, les étrangers et les esclaves.

Aujourd'hui, elle existe notamment dans deux cantons en Suisse (Glaris et Appenzell-Rhodes-Intérieur) où les habitants se réunissent une fois par an pour voter les lois, le budget et les révisions constitutionnelles.

La mise en place d'une démocratie essentiellement représentative et subsidiairement directe ressort notamment de l'article 3 de la Constitution qui dispose que *« la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum »*.

Autrement dit, les citoyens participent à la vie politique via le référendum (2) **et l'élection de leurs représentants** (1).

Il est toutefois important de garder à l'esprit qu'en France, l'exercice du référendum est rapidement devenu résiduel, pour ne pas dire **inexistant. Dès lors, dans la pratique, la Ve République est totalement représentative.**

1) L'élection des représentants

Les citoyens participent à la vie politique par l'élection de leurs représentants.

Pour élire ses représentants, il faut au préalable jouir du droit de vote.

Question : Quelles sont les conditions de jouissance du droit de vote ?

Énoncées à l'**article 3 de la Constitution**, les conditions de jouissance du droit de vote sont au nombre de 3 :

- **Il faut avoir la nationalité française ;**

> **Attention :** **Cette condition connaît un tempérament lors de l'élection des conseillers municipaux puisque le droit de vote est ouvert aux citoyens européens.**

- **Il faut être majeur, donc avoir au moins 18 ans ;**
- **Il faut jouir de ses droits civils et politiques.**

> **Attention :** **N'ont pas la jouissance de leurs droits civils et politiques : les majeurs sous tutelle et les personnes condamnées pour des crimes et des délits graves.**

Lorsque l'on dispose du droit de vote, on peut l'exercer, à condition d'être inscrit sur les listes électorales.

Les citoyens français, majeurs, jouissant de leurs droits civils et politiques et inscrits sur les listes électorales, élisent directement :

- **Le Président de la République ;**
- **Les députés à l'Assemblée nationale ;**
- **Les conseillers régionaux ;**
- **Les conseillers départementaux ;**
- **Les conseillers municipaux ;**
- **Les représentants français au Parlement européen.**

2) Le référendum

Question : Quels sont les deux types de référendums prévus par la Constitution ?

Les citoyens participent à la vie politique via le référendum en matière législative (a) **et le référendum en matière constitutionnelle** (b).

Le référendum législatif est prévu à l'**article 11 de la Constitution** tandis que le référendum constitutionnel est prévu à l'**article 89 de la Constitution**.

Avant de les évoquer, on relèvera que le référendum est aussi prévu :

- Au niveau local (**art. 72-1 de la Constitution**) ;
- Dans le cadre de l'élargissement de l'Europe (**art. 88 ali. 5 de la Constitution**) ;
- Et dans le cas de la consultation des populations intéressées par une cession, un échange ou une adjonction de territoire.

a) Le référendum en matière législative

Il existe deux référendums en matière législative : un référendum à l'initiative de l'exécutif (i) et un référendum à l'initiative des parlementaires (ii).

(i) En ce qui concerne le référendum à l'initiative de l'exécutif :

S'agissant des raisons de son introduction dans la Constitution de la Ve République : **Le référendum est un des rouages de la rationalisation du parlementarisme** : il a été instauré afin de permettre au gouvernement de contourner le Parlement pour faire adopter un projet de loi sans passer par lui.

S'agissant de l'objet du référendum :

Seuls des projets de loi portant sur des objets limitativement énumérés à l'article 11 peuvent être soumis au référendum.

À cet égard, l'objet du référendum a évolué.

Initialement, il était limité aux textes :

- **Portant organisation des pouvoirs publics ;**
- **Comportant approbation d'un accord de la Communauté ;**
- **Ou tendant à la ratification d'un traité qui, sans être contraire à la Constitution, aurait des incidences sur le fonctionnement des institutions.**

La Communauté – association de la France avec ses anciennes colonies - a disparu **dès 1962** du fait de l'accession à l'indépendance des pays qui la composaient.

Ainsi, pendant un certain temps, le référendum ne pouvait avoir que deux objets :

- **L'organisation des pouvoirs publics ;**
- **Et la ratification de certains traités**

Un troisième objet a été institué par la **révision constitutionnelle de 1995 et complété par celle de 2008 : celui des réformes relatives à la politique économique, sociale ou environnementale de la Nation et aux services publics qui y concourent.**

Huit référendums ont été organisés sur le fondement de l'article 11 depuis 1958.

On peut les regrouper en trois catégories :

- La modification du statut d'un territoire ;

Dans cette catégorie, on range :

- Le **référendum de 1961** sur le principe de l'autodétermination de l'Algérie,
- Le **référendum de 1962** sur la ratification des accords d'Évian
- Le **référendum de 1988** sur le nouveau statut de la Nouvelle-Calédonie.

- La révision de la Constitution ;
- Le **référendum de 1962** sur l'élection du président de la République au suffrage universel direct
- Le **référendum de 1969** sur la création des régions et la réforme du Sénat.

L'utilisation de l'**article 11** pour réviser la Constitution a été très controversée. En effet, certains parlementaires et constitutionnalistes considéraient que la procédure prévue à cet article ne pouvait être utilisée pour réviser la Constitution, et ce pour trois raisons :

- D'une part, il existe dans la Constitution un titre (**Titre 16**) et un article (**l'article 89**) spécifiquement consacrés à la révision. Cet article perd son sens si l'on peut emprunter une autre voie pour réviser la Constitution.
- D'autre part, l'un des objets du référendum législatif est l'organisation des pouvoirs publics (les rapports entre eux) et non pas l'architecture des pouvoirs publics ;
- Enfin, on ne peut pas modifier la Constitution qui est la norme suprême comme on peut modifier une loi.

- La ratification d'un traité international

Dans cette catégorie figurent les référendums suivants :

- Le **référendum de 1972** sur la ratification du traité d'élargissement de la Communauté économique européenne (ancien nom de l'UE) à quatre pays : le Danemark, la Norvège, l'Irlande et la Grande-Bretagne ;
- Le **référendum de 1992** portant sur la ratification du traité de Lisbonne créant l'Union européenne **;**
- Le **référendum de 2005** portant sur la ratification du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

La procédure du référendum est donc rarement mise en œuvre, car son issue est incertaine, ce qui en fait un choix politique risqué. En effet, à l'exception des trois premiers référendums qui ont donné lieu à une victoire spectaculaire du OUI avec un taux de participation élevé, les autres se sont soldés soit par une victoire du NON soit par une victoire du OUI, mais avec un fort taux d'abstention.

S'agissant de la procédure de l'article 11 :

La décision appartient au Président de la République, mais il ne peut agir de sa propre initiative puisqu'il doit être saisi d'une proposition du gouvernement ou des deux assemblées. Ce cas de figure ne s'est encore jamais présenté**.**

Le Président a toujours été saisi d'une proposition du Premier ministre. Hors période de cohabitation – caractérisée par une opposition politique du Président et de son Premier ministre - comme le Président de la République et le Premier ministre sont du même bord politique. Généralement, le premier suggère au second de lui proposer de soumettre un projet de loi au référendum.

> **Attention : Le Premier ministre ne peut proposer au Président de la République de soumettre un projet de loi au référendum que lorsque le Parlement est en session. Et cela pour une raison simple : le référendum permet d'adopter une loi sans l'accord du Parlement et permet donc de contourner ce dernier. Il est donc normal que le Parlement puisse être en mesure de manifester son désaccord en engageant la responsabilité du gouvernement par le vote d'une motion de censure.**

C'est ce qui s'est passé en **1962** : les parlementaires désapprouvaient la proposition du Premier ministre Pompidou de proposer au Président de la République de Gaulle de faire adopter par référendum le principe de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct. Ils ont donc renversé le gouvernement Pompidou en votant une motion de censure.

En l'absence de vote d'une motion de censure, le projet de loi peut être soumis au référendum. S'il est adopté, la loi doit être promulguée par le Président de la République dans un délai de 15 jours à compter de la proclamation des résultats du référendum par le Conseil constitutionnel. Dans ce délai de 15 jours, le Conseil constitutionnel peut être saisi de la constitutionnalité de cette loi.

Cependant, lorsqu'il a été saisi de lois adoptées par référendum, **le CC s'est toujours déclaré incompétent pour contrôler leur constitutionnalité au motif que de telles lois sont l'expression directe de la souveraineté nationale** (**CC décisions n° 62-20 DC du 6 novembre 1962 et n° 92-313 DC du 23 septembre 1992**).

(ii) En ce qui concerne le référendum à l'initiative des parlementaires

La révision constitutionnelle de 2008 a prétendu instaurer un référendum d'initiative populaire.

En réalité, **il s'agit d'un référendum d'initiative parlementaire**, réservé aux seuls partis en mesure de rassembler 1/5 des parlementaires soit 185.

Le peuple n'est là que pour soutenir l'initiative parlementaire. Ce soutien est en outre situé à un niveau très élevé : 10 % du corps électoral, environ 4,5 millions d'électeurs inscrits sur les listes électorales contre 1 à 2 % en Espagne et en Italie soit 500 000 signatures.

Enfin, même demandé par 185 parlementaires et soutenu par 4,5 millions de citoyens, le référendum reste hypothétique puisqu'il suffit que la proposition de loi soit examinée par les deux assemblées pour qu'il ne soit pas organisé. Il suffit donc au gouvernement avec le soutien de sa majorité d'organiser une seule lecture du texte devant l'Assemblée nationale et le Sénat pour enterrer la proposition de référendum.

Exemple : Pour la première fois depuis sa création en **2008**, une procédure de référendum d'initiative partagée (RIP) a été engagée, **le 9 avril 2019**, par des parlementaires français, pour s'opposer à la privatisation de Groupe ADP.

Déposée par 248 parlementaires de tous bords politiques, cette proposition de loi référendaire a été validée par le **Conseil constitutionnel le 9 mai 2019**.

Elle devait recueillir le soutien d'un dixième des électeurs dans un délai de neuf mois. Le **29 février 2020**, on comptait 1 056 979 personnes ayant apporté leur soutien à la proposition de loi référendaire.

Elle n'a cependant pas abouti puisqu'elle n'a pas recueilli le nombre de soutiens nécessaire.

b) Le référendum en matière constitutionnelle

La révision de la Constitution fera l'objet d'une séance spécifique (Séance n° 10), elle sera donc évoquée brièvement.

Le référendum est aussi prévu à l'article 89 de la Constitution. Il clôt la procédure de révision de la Constitution prévue à cet article.

Attention : La procédure de révision de la Constitution diffère selon que l'initiative de la révision provient des parlementaires ou du Président de la République sur proposition du Premier ministre.

Dans le premier cas, on parle de proposition de loi constitutionnelle. Cette proposition doit être adoptée successivement par l'Assemblée nationale et le Sénat en des termes identiques et le peuple français par référendum.

Jusqu'à présent aucune proposition de loi constitutionnelle n'a abouti.

Dans le second cas, **on parle de projet de loi constitutionnelle.** Ce projet doit d'abord être adopté par l'Assemblée nationale et le Sénat en des termes identiques. Ensuite, le Président de la République peut décider de le faire adopter soit par le peuple par référendum, soit par le Parlement réuni en Congrès.

Toutes les révisions de la Constitution qui sont intervenues en application de l'**article 89 de la Constitution** ont été adoptées par le Congrès.

Il y a une seule exception : la révision constitutionnelle de 2000 fixant à 5 ans la durée du mandat du Président de la République a été adoptée par le peuple.