

# Le Parlement de la Cinquième République. Les débuts (1958-1962)

PIERRE AVRIL

Cette communication est l'occasion de confronter, 45 ans après, la perception actuelle des débuts de la V<sup>ème</sup> République à celle d'alors, c'est-à-dire de passer de la chronique à l'histoire. Le recul permet de nuancer, voire de rectifier les évidences; ainsi, quelques décennies après la Révolution française Tocqueville révéla-t-il une continuité sous-jacente avec l'Ancien régime que la rupture spectaculaire avait dissimulée aux contemporains.

## 1. *La rupture manifeste : le nouveau paradigme*

S'agissant du Parlement, je m'attacherai aux règles fixées en 1958-1959, parce qu'elles sont toujours en vigueur, plutôt qu'aux événements qui ont accompagné leur première application dont je rappellerai simplement le contexte .

La rupture fondamentale fut le rejet de la

souveraineté parlementaire/ rejet qui fut a la fois juridique et politique.

1-1.

La rupture intervint d'abord dans le texte de la Constitution de 1958, mais le Conseil constitutionnel en systématisa les conséquences a travers ses décisions de juin 1959 sur les réglementes des assemblées, et l'application les confirma grâce au concours du parti gaulliste, l'Union pour la Nouvelle République, qui disposait du groupe le plus nombreux a l'Assemblée nationale.

Désormais, le Parlement tient ses compétences de la Constitution et d'elle seule, ce dont le Conseil constitutionnel tira rigoureusement la conséquence en décidant que tout ce que la Constitution ne permet pas aux assemblées leur est interdit; les restrictions qu'elle prévoit a leurs pouvoirs ne sont pas seulement des dérogations a la tradition républicaine mais elles expriment un changement total de paradigme.

1-2.

La rupture juridique s'est trouvée amplifiée par une rupture politique résultant des circonstances. La majorité issue des élections des 18 et 25 novembre 1958 se réclamait de l' "Algérie française", de sorte qu'elle se montra de plus en plus réticente devant l'orientation imposée par le général de Gaulle avant qu'une partie de ses membres ne manifestent leur hostilité ouverte.

En conséquence le Général fut incité (il l'était naturellement...) à en appeler directement au soutien du peuple français et à recourir au referendum pour lui faire ratifier les deux étapes décisives de sa politique algérienne, l'autodétermination en 1961 et l'indépendance en 1962. Corrélativement l'Assemblée nationale ne fut plus appelée à approuver la politique du Gouvernement après l'automne 1959, de sorte qu'il devint clair que le Premier ministre ne tenait pas son autorité de la confiance parlementaire, mais de la confiance présidentielle.

Cette double rupture, qui semblait liée à la personne du général de Gaulle et au contexte de la guerre d'Algérie, se trouva consacrée par la révision du 28 octobre 1962 qui instituait l'élection du Président de la République au suffrage universel, le vote de la censure par l'Assemblée nationale et sa dissolution, suivie par l'élection d'une majorité fidèle au gouvernement présidentiel.

Pour ces raisons, la pratique parlementaire de la première législature de la V<sup>ème</sup> République n'est pas significative, sinon dans la mesure où c'est à ce moment que furent établis les précédents pour l'application des règles que la pratique ultérieure devait consacrer.

2. *Transition*

Il y a un élément historiquement déterminant pour la compréhension des règles adoptées alors : le rejet de la IV<sup>ème</sup> République, identifiée à l'instabilité et aux désordres imputés au Parlement. En conséquence, la répudiation du dogme de la souveraineté parlementaire, subie par le personnel politique, provoqua chez les commentateurs le sentiment d'un "abaissement" du Parlement, parce qu'ils ne pouvaient s'empêcher de confronter sa situation à celle qui était la sienne auparavant, sans la comparer aux disciplines collectives qui régissent la plupart des parlements modernes.

2-1.

Cette idée de "l'abaissement" du Parlement, qui a perduré, est cependant équivoque en ce qui concerne les règles auxquelles on l'attribuait.

En effet, s'il y a eu incontestablement rupture, il y a eu aussi continuité. La Constitution de 1958 a bien évidemment été une réaction contre la IV<sup>ème</sup> République en ce qu'elle transformait le régime dans ses grands équilibres, mais elle était aussi la poursuite du "parlementarisme rationalisé" qui avait été inauguré en 1946... en réaction contre la III<sup>ème</sup> République! Pour remédier à l'instabilité et à l'impuissance qu'on reprochait déjà à celle-ci, les constituants de 1946 avaient voulu assurer la solidarité entre le Gouvernement et la majorité qui l'avait investi en organisant la responsabilité. Cette réglementation fut un échec dont l'expérience allait inspirer l'œuvre des rédacteurs de la Constitution de 1958.

Avril

2-2.

Le passage de la chronique à l'histoire entraîne un changement de méthode; le recours aux archives permet un éclairage sensiblement différent de la perception qu'en avaient alors les commentateurs. La publication des quatre volumes des *Documenta pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958* (La Documentation française, 1987-2001) d'abord, et ensuite les travaux de la Commission des archives constitutionnelles de la V<sup>ème</sup> République qui sont en cours, contribuent à une vision dépassionnée de la genèse des règles concernant le Parlement. Précisons que ces documents n'ajoutent rien de fondamental à la compréhension de la rupture de 1958, mais ils mettent la continuité davantage en relief, notamment en ce qui concerne la personnalité des rédacteurs et le rôle des anciens présidents du conseil dans l'élaboration des titres IV et V de la Constitution («Du Parlement» et «Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement»).

a) Le groupe de travail chargé de la rédaction était composé de praticiens, collaborateurs des anciens présidents du conseil ou membres du Secrétariat général du Gouvernement chargés des rapports avec le Parlement.

b) La décision appartenait à un comité présidé par le général de Gaulle qu'entouraient les ministres d'Etat, dont Guy Mollet et Pierre Pflimlin, qui avaient dirigé le Gouvernement en 1956 et 1958.

e) Michel Debré dirigeait le groupe de travail et siégeait au comité en tant que ministre de la justice, responsable des questions constitutionnelles.

Les titres IV et V de la Constitution ont ainsi deux sources: la doctrine de Michel



*Il generale De Gaulle all'Assemblea nel 1958.*

Debré et l'expérience des anciens présidents du Conseil.

2-3.

La doctrine de Michel Debré était que le Gouvernement doit diriger le travail législatif, car gouverner c'est légiférer. Son schéma était simple: la confiance initiale accordée au Gouvernement et confirmée périodiquement (article 49, alinéa 1), devait être présumée le reste du temps, la responsabilité ne pouvant être mise en cause qu'à ces occasions, et la direction du travail législatif devait être assurée par des dispositions procédurales sans caractère politique. Sur tous ces points, il rencontrait l'expérience des ministres d'Etat.

Les divergences devaient cependant apparaître au stade de l'application, quand Michel Debré devint Premier ministre. Il contrôla de très près l'élaboration des régle-

ments de l'Assemblée nationale et du Sénat de manière qu'ils se conformassent strictement aux prescriptions constitutionnelles; dans le silence de celles-ci, il s'opposa en particulier à ce que les questions orales avec débat fussent suivies du vote de résolutions. Le Conseil constitutionnel, qui contrôle la conformité du règlement des assemblées, lui donna raison par deux décisions de juin 1959 qui révélèrent, comme on l'a dit plus haut, l'exacte portée de la répudiation de la souveraineté parlementaire: les assemblées tiennent leur compétence de la Constitution et tout ce qu'elle ne permet pas leur est interdit (les ministres d'Etat et leurs amis considéraient à l'inverse que les assemblées pouvaient tout ce que la Constitution ne leur interdisait pas). C'est là que réside le fond de la rupture.

### 3. *La continuité latente*

Pour le reste, la continuité l'emporte, car il n'est guère d'innovations où l'héritage de la IV<sup>ème</sup> République ne soit perceptible dans des dispositions qui en systématisaient l'expérience.

#### 3.1.

Depuis 1946, la seule prérogative dont disposait le Gouvernement consistait à mettre en jeu sa responsabilité. Il lui fallait recourir à la question de confiance, non seulement pour faire adopter les projets contestés mais pour franchir chaque étape de la procédure depuis l'inscription à l'ordre du jour, notamment pour écarter les amendements inopportuns. Or, si la confiance ne pouvait constitutionnellement être refusée qu'à la majorité absolue (dans

ce cas, la dissolution devenait possible), le Gouvernement pouvait se trouver battu à la majorité relative si une partie de la majorité d'investiture s'abstenait; son texte était alors repoussé: il n'était pas juridiquement obligé de démissionner, mais politiquement il était désavoué et ne pouvait se maintenir.

L'article 49, alinéa 3 de la Constitution de 1958 tire les leçons de l'expérience en disposant que le texte sur lequel la responsabilité est engagée est considéré comme adopté si une motion de censure n'est pas votée à la majorité absolue, seuls les votes favorables à la censure étant recensés (ce qui supprime "l'angle mort" des abstentions).

Cet article 49-3 passe pour le symbole de "l'abaissement" du Parlement; en réalité il est directement hérité de la IV<sup>ème</sup> République. Dès 1953 il fut proposé que seuls les votes refusant la confiance fussent recensés, afin de neutraliser les abstentions (amendement Moisan), puis la formule de l'article 49-3 fut proposée en 1957 par Paul Coste-Floret qui avait été le rapporteur de la Constitution en 1946, et un dispositif analogue fut adopté par l'Assemblée nationale le 21 mars 1958, c'est-à-dire deux mois avant le retour du général de Gaulle. Ce sont les ministres d'Etat qui insistèrent pour sa reprise dans le projet de Constitution, en dépit des réserves de Michel Debré qui considérait suffisantes les prérogatives procédurales. Premier ministre, il devait cependant en apprécier les ressources dès la discussion de la loi de finances pour 1960 et en user par la suite, lui et son successeur Georges Pompidou.

#### 3-2.

Désormais, l'engagement de la responsabilité devient l'ultime étape politique d'un

Avril

processus dont le déroulement relève des prérogatives que la Constitution attribue de droit au Gouvernement. Ces prérogatives procédurales trouvent leur origine sous la IV<sup>ème</sup> République.

– Le régime des deux sessions courtes fait suite à la révision du 7 décembre 1954 qui rétablissait le décret de clôture pour abrégier la session permanente et libérer le Gouvernement de la tutelle de l'Assemblée.

– La priorité dans la fixation de l'ordre du jour avait été retenue dans le projet du 21 mars 1958 pour les textes sur lesquels le Gouvernement avait l'intention d'engager sa responsabilité; elle est désormais généralisée par l'article 48.

– L'initiative financière des parlementaires, interdite par la Constitution de 1946 en matière budgétaire, fut renforcée par le décret organique du 19 juin 1956 qui préfigurait l'actuel article 40, avant que le projet de mars 1958 ne l'étende à tous les textes. Il en va de même de la procédure budgétaire qui reprend les principales modalités du décret de 1956 et y ajoute un rigoureux calendrier.

– Le vote bloqué est issu de la pratique des questions de confiance globales sur les articles, les amendements soutenus par le Gouvernement (et contre les amendements refusés par lui) et sur l'ensemble du texte; cette dérogation coutumière à la règle de spécialité des votes s'était imposée à la fin de la IV<sup>ème</sup> République et elle a été généralisée par l'article 44, alinéa 3 à la procédure législative ordinaire. Largement utilisée sous la 1<sup>ère</sup> législature et très mal supportée, cette prérogative s'est ensuite transformée en instrument de négociation entre le Gouvernement et sa majorité et son usage s'est progressivement limité aux aspects techniques (lois de finances en particulier).

– Enfin l'innovation jugée la plus révolu-

tionnaire par la doctrine, la limitation du domaine de la loi par les articles 34 et 37, ne faisait que reprendre en l'inversant la tentative de la loi du 17 août 1948 qui déterminait un domaine réservé aux décrets mais que les initiatives des députés avaient vidé de son contenu. Il est ironique de constater que cette innovation ne résista pas longtemps à la pratique et que Michel Debré ne l'utilisa guère, avant qu'elle ne tombe en désuétude, car la voie législative est devenue le moyen le plus rapide et le plus commode pour mettre en oeuvre les projets de l'administration. Il en est résulté l'inflation législative aujourd'hui dénoncée et de bons esprits regrettent ouvertement l'abandon du système des articles 34 et 37. Au moment de la révision de 1995 qui a remplacé les deux brèves sessions instituées en 1958 par une session unique d'octobre à fin juin, le Sénat a obtenu que soit limité le nombre de jours de séance pour contenir la surcharge législative que la session unique lui faisait craindre... A juste titre!

La législation étouffe aujourd'hui le contrôle, qui reste le point faible de ce parlementarisme rationalisé. Mais la 1<sup>ère</sup> législature avait pris un mauvais départ sous ce rapport en raison d'une orientation largement contraire à celle du pays. Elle marqua la transition entre la IV<sup>ème</sup> République, dont elle pratiquait les majorités de rechange (la politique algérienne était soutenue par des groupes qui combattaient la politique économique et sociale, et vice-versa), et le nouveau régime qui se mettait en place, dont elle établit, souvent rudement, les précédents décisifs. Pour l'essentiel, ils ne furent plus remis en question jusqu'à ce que la pratique des gouvernements de gauche les consacre définitivement, ce qui amena Michel Debré à

interpeller ironiquement Pierre Mauroy qui engageait la responsabilité du Gouvernement sur le blocage des revenus, le 26 juillet 1982: «Quelles bonnes ressources, Monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle cette Constitution! Il me

semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes...».