

FÉDÉRATION NATIONALE DE LA LIBRE PENSÉE

CONFÉRENCE

BEAUVAIS
19 JANVIER 2024

Quel projet pour une assemblée constituante ?



Le mot d'André Comte-Sponville selon lequel aucune République « [...] *ne serait acceptable s'il fallait, par obéissance, renoncer à la justice ou tolérer l'intolérable* »¹ pourrait presque s'appliquer aux institutions de la Cinquième du nom qui, issues du coup d'État militaire du 13 mai 1958, reposent sur une dyarchie déséquilibrée au profit du président de la République, surtout depuis son élection au suffrage universel direct à partir de 1962, et un abaissement du Parlement, même si le régime demeure formellement parlementaire. Depuis 1958, la Justice, réduite à une autorité, est le parent pauvre des services publics, désormais en voie de décomposition au gré des privatisations rampantes et des suppressions de moyens. En outre, les dérives autoritaires du régime nous entraînent, quant à elles, peut-être vers l'intolérable : la loi sur l'immigration en est un signe.

Ces institutions, il est difficile de le nier, paraissent usées. L'instauration du quinquennat en 2002, combinée avec la tenue des élections législatives dans la foulée de celle du président de la République au suffrage universel direct, ainsi que la fin du cumul des mandats, les a nettement fragilisées, accélérant un processus insidieux de défiance à leur égard susceptible de remonter au désaveu de son fondateur le 27 avril 1969. La réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui avait pour objectif de donner un minimum de crédibilité au Parlement, n'a pas produit tous les effets escomptés, loin s'en faut. L'apparition d'un groupe de frondeurs minant la majorité élue en 2012, l'arrivée d'un personnel politique nouveau et dépourvu de toute expérience de la chose publique sur les décombres des partis, en 2017, puis l'absence de coalition majoritaire en 2022 ont fortement aggravé la situation, au point d'ouvrir un nouveau désordre politique

¹André Comte-Sponville, *Petit traité des grandes vertus*, coll. Perspectives critiques, Éditions des Presses universitaires de France, 1999, 392 pages.

résultant du vote d'une motion de rejet du projet de loi immigration en décembre 2023. Enfin, cette crise des institutions françaises s'inscrit dans le mouvement général de mise en cause des démocraties à la suite de la globalisation de l'économie qui a exacerbé les tensions politiques et sociales à travers le monde entier, singulièrement en Europe et aux États-Unis.

En France, l'aspiration à la désignation d'une assemblée constituante par le peuple souverain, très ancienne parmi les opposants au régime instauré en 1958 à la suite d'un coup d'État militaire en Algérie, devient palpable dans une plus large partie de la population. Initialement fondé sur des revendications ayant trait à l'usage de l'automobile dans les territoires abandonnés de la République, l'action des gouvernements successifs ayant tendu, au cours des deux dernières décennies notamment, à soutenir contre les périphéries l'essor des métropoles sans d'ailleurs réduire, bien au contraire, les fractures sociales qui les travaillent également, le mouvement dit des Gilets jaunes a pointé de manière confuse mais profonde le problème des failles du contrat social au travers de la demande du référendum d'initiative citoyenne. Celui-ci n'a rien à voir, évidemment, avec l'improbable référendum d'initiative partagée prévu au troisième alinéa de l'article 11 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Pour en apprécier la singularité, il paraît nécessaire d'inscrire les choix constitutionnels opérés en 1958 et 1962 dans la longue histoire des Républiques commencée en septembre 1792 en s'interrogeant sur trois sujets : celui de la souveraineté populaire et de l'indivisibilité de la République ; celui de la représentation politique au travers de l'examen du monocamérisme et du bicamérisme ; enfin, celui de l'existence d'une présidence de la République.

*

La question de la souveraineté populaire et de l'unité de la République

- Sur l'unité et l'indivisibilité de la République

À l'exception des trois lois constitutionnelles de 1875 régissant le fonctionnement des pouvoirs publics de la Troisième République, née de la défaite du Second Empire face à la jeune Allemagne, proclamée par des partisans d'un régime monarchique et amputée des trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, toutes les constitutions républicaines entrées en vigueur à partir de 1793 affirment, au moins dans la forme, que la République est « *une et indivisible* » ou simplement « *indivisible* ».

En effet, celles des Quatrième et Cinquième Républiques, si elles affirment leur nature « *indivisible* » ne font plus référence à la notion d'unité et mettent en avant d'autres éléments constitutifs de la République : son caractère laïque; sa nature démocratique ; son ambition sociale. Cette évolution entre en écho, bien sûr, avec le Préambule de 1946, repris en 1958, qui reconnaît solennellement « *les principes politiques, économiques et sociaux* » « *particulièrement nécessaires à notre temps* » Néanmoins, l'absence de référence à l'unité de la République après 1946 et 1958 pose d'abord un problème de logique juridique : pour être indivisible, encore faut-il que la République forme préalablement un corps uni. Ensuite, elle revêt un contenu d'acceptation implicite de plusieurs éléments de séparatisme, un mot aujourd'hui à la mode : cette formulation n'entérine-t-elle pas la singularité du régime d'exception d'Alsace-Moselle et d'outre-mer en matière de rapports entre les cultes et l'État ? Ne va-t-elle pas dans le sens d'une

institutionnalisation de la dualité scolaire procédant de la loi Debré du 31 décembre 1959 ?

- Sur la souveraineté populaire

En raison même des conditions politiques et sociales de leur adoption, toutes les constitutions successives des différentes Républiques ne reconnaissent pas le principe de la souveraineté populaire. Promulguée dans la foulée de la journée du 10 août 1792, au cours de laquelle le peuple de Paris abat la monarchie, et de la décollation du ci-devant roi de France Louis Capet, celle du 24 juin 1793, la plus démocratique de toutes qui n'a pu toutefois être appliquée en raison des menaces intérieures et extérieures pesant sur la Nation, dispose, à l'article 25 de son préambule, que « *La souveraineté réside dans le peuple ; elle est une et indivisible, imprescriptible et inaliénable.* » Son article 7 explicite cette affirmation : « *Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français.* »

Après le coup d'État du 9 thermidor qui met fin à la Convention montagnarde soutenue et aiguillonnée par les sans-culotte, les deux autres constitutions de la Première République sont très en retrait. Il s'agit d'interrompre le cours émancipateur de la Révolution française. L'article 2 de la Constitution du Directoire, du 5 fructidor an III (22 août 1795), se borne à indiquer que « *L'universalité des citoyens français est le souverain.* » Si des Français sont exclus de la citoyenneté active par un biais ou un autre, le peuple n'est par suite pas pleinement souverain, ce qui est précisément le cas en l'espèce puisque le suffrage censitaire réduit alors le corps électoral à 30 000 citoyens. La Constitution du Consulat, du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799), par ailleurs dépourvue de toute déclaration des droits

fondamentaux, ne comporte, quant à elle, aucune disposition concernant la souveraineté qui, implicitement mais nécessairement, appartient aux seuls trois Consuls et plus particulièrement au premier d'entre eux qui met fin à la République en 1804. La loi fondamentale de la Deuxième République reprend la formulation ambiguë de la Constitution du Directoire. Enfin, de même qu'elles sont demeurées muettes sur les caractères fondamentaux de la République, les lois constitutionnelles de 1875 laissent sans réponse la question de la souveraineté populaire dans la mesure où, à cette date, la majorité du personnel politique d'alors cherche une solution monarchique. Rappelons que la Troisième République est née du vote à une voix de majorité seulement de l'amendement Wallon, le 30 janvier 1875, par une Assemblée nationale réactionnaire, issue des élections de février 1871 intervenues sous le regard de l'occupant et encore réunie à Versailles.

Seul l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946, adoptée par référendum dans la phase déclinante de la vague révolutionnaire qui marque la fin de la Seconde Guerre mondiale, renoue avec la formulation de celle de 1793 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple français.* » Il en précise même le mode d'exercice : « *Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum. / En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret.* » La Cinquième République reprend de manière plus ramassée cette formulation à son article 3 : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.* » Toutefois, il y a deux changements de taille par rapport à 1946. D'une part, la souveraineté nationale ne repose plus sur le vote des représentants. Dans ces conditions, la loi procédant de la volonté générale du peuple peut naître paradoxalement sans le vote de ses représentants. Dans cette éclipse du vote s'annonce le

troisième alinéa de l'article 49. D'autre part, le référendum n'est plus réservé au seul processus constitutionnel mais embrasse également, au moins en partie, le domaine de la loi. L'article 11 se profile derrière cette formulation qui ouvre la voie à un possible césarisme par l'usage du plébiscite. Rappelons que le général de Gaulle a violé la Constitution en utilisant irrégulièrement cet article 11 pour faire adopter la réforme constitutionnelle de 1962 relative à l'élection au suffrage universel direct du président de la République de manière à éviter de passer préalablement par le Congrès et donc l'hostilité du Sénat de l'époque à cette réforme.

*

La question de la représentation : monocamérisme ou bicamérisme ?

La représentation du corps politique constitue le corollaire du problème de la souveraineté populaire. Est-elle assortie d'un mode d'expression directe du peuple ? S'incarne-t-elle dans une ou deux assemblées ? À ces deux questions, les textes constitutionnels ayant fondé les cinq républiques françaises apportent des réponses très différentes. Notons d'emblée, que la Constitution du 4 octobre 1958 s'inscrit dans la tradition, peu républicaine, du bicamérisme et restaure le rôle de la chambre haute qu'avait nettement amoindri le constituant de 1946, même si celui de 1958 ne va pas jusqu'à lui permettre de renverser le Gouvernement comme en 1875. Elle s'inscrit également dans le sillon du scrutin uninominal à deux tours de manière à réduire le rôle des partis politiques.

La Constitution du 24 juin 1793 confie aux représentants issus de la souveraineté populaire la totalité du pouvoir d'édicter les normes juridiques régissant la société. La représentation nationale prend deux types de

décisions : des lois « *proposées* » dans les domaines essentiels de souveraineté (législation civile et criminelle ; budget et levée de l'impôt ; monnaie ; déclaration et poursuite de la guerre ; organisation territoriale de la République ; instruction publique ; honneurs de portée nationale) ; des décrets pour tout le reste. Toutefois, avant d'être définitivement adoptées, les premières font l'objet d'une diffusion dans toutes les communes afin d'être ratifiées par le peuple souverain réuni dans ses assemblées primaires. L'article 59 de la Constitution du 24 juin 1793 fixe ainsi le mode de ratification définitive d'un texte législatif : « *Quarante jours après l'envoi de la loi proposée, si, dans la moitié des départements plus un, le dixième des assemblées primaires de chacun d'eux, n'a pas réclamé, le projet est accepté et devient loi.* » Aucune des constitutions suivantes ne retiendra un dispositif équivalent de pleine souveraineté populaire.

De même, la Constitution du 24 juin 1793 réunit l'intégralité de la représentation nationale dans une seule assemblée, élue au suffrage universel direct : le Corps législatif. Le monocamérisme indique, en général, que le système politique est très démocratique. La souveraineté populaire s'exprime au travers d'une instance unique, désignée sans aucun autre filtre que l'expression du suffrage universel direct. En 1793, le constituant a pris acte de la puissance du mouvement populaire en marche depuis la prise des Tuileries le 10 août 1792 et lui donne un écho fort dans une assemblée unique. D'une certaine façon, ce schéma se reproduit en 1946. Dans le climat révolutionnaire né de la libération du pays de l'occupation nazie et de la Collaboration de Vichy, l'assemblée élue le 21 octobre 1945, dont le peuple approuve le caractère constituant à 96 % pour éviter un retour de la Troisième République discréditée par le vote des pleins pouvoirs au Maréchal Pétain le 10 juillet 1940, élabore un projet de loi fondamentale

confiant la totalité du pouvoir législatif et de contrôle de l'exécutif à une Assemblée nationale unique. L'article 47 du projet de constitution est parfaitement clair : « *Le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret.* » Adopté par l'Assemblée constituante le 19 avril 1946, ce projet est rejeté lors du référendum du 5 mai suivant.

Toutefois, le monocamérisme ne garantit pas à lui seul le fonctionnement démocratique de la République. Ainsi, la Constitution du 28 octobre 1848, promulguée après les journées de juin au cours desquelles les ouvriers parisiens et l'espoir né du printemps des peuples en Europe sont massacrés par le général Cavaignac, prévoit que la souveraineté nationale s'exerce par les représentants du peuple élus au suffrage universel direct. Or, l'architecture des institutions de la Deuxième République conduit au pouvoir personnel, contraire à la souveraineté populaire. Nous le verrons ultérieurement. Par conséquent, le monocamérisme est un élément positif dans une République sous réserve d'empêcher les aventures politiques propres au césarisme.

Toutes les autres constitutions ont créé deux chambres. Sous l'empire de celle du 5 fructidor an III (22 août 1795), les représentants sont désignés par un très petit corps électoral. Après la Conspiration des Égaux de Babeuf et l'agitation néo-jacobine, ce système conduit à une victoire royaliste aux élections de germinal an V. Les parlementaires sont répartis entre deux assemblées amputées chacune d'une partie du pouvoir législatif. Le Conseil des Cinq-cents adopte des résolutions par lesquelles il transmet au Conseil des Anciens des propositions de lois émanant initialement des directeurs. Le Conseil des Anciens vote ou repousse ces propositions. La Constitution du

22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) va plus loin encore dans la voie de la dépossession par les Consuls du pouvoir du peuple souverain. D'une part, universel mais réservé à ceux qui ont une résidence stable en un temps où les ouvriers bougent beaucoup, le suffrage par lequel sont désignés ses représentants est très indirect : aux termes des articles 7, 8 et 9, les citoyens constituent trois listes de notabilités comportant chacune 10 % de la précédente. La première, établie au niveau des arrondissements, permet de désigner les fonctionnaires de l'arrondissement, la deuxième, établie au niveau départemental, ceux du département, la troisième, établie au niveau national, les représentants du peuple. D'autre part, le Tribunal de cent membres discute les projets de lois du gouvernement préparés par le Conseil d'État et désigne au terme du débat trois orateurs chargés d'en restituer le contenu devant le Corps législatif de trois cents membres. Celui-ci, en application de l'article 34, « *fait la loi en statuant par scrutin secret, et sans discussion de la part de ses membres, sur les projets de loi débattus devant lui par les orateurs du Tribunal et du Gouvernement* », se trouvant ainsi dépossédé de l'initiative de la loi et même du pouvoir d'amendement, comme le Tribunal d'ailleurs. Enfin, conformément à l'article 15, le « *Sénat conservateur* », composé de quatre-vingts membres nommés à vie, exerce un contrôle de constitutionnalité de la loi votée et des listes sur lesquelles il choisit les représentants.

La première loi constitutionnelle de 1875, celle du 24 février, institue un Sénat comportant soixante-quinze membres inamovibles, élus au second degré par les conseillers généraux, les maires et les conseillers municipaux. Il a « [...] *concurrentement avec la Chambre des députés, l'initiative et la confection des lois.* » Toutefois, les projets de lois de finances viennent en première lecture à la Chambre des députés. Ce « *grand conseil des communes de France* », selon la

formule célèbre de Léon Gambetta, est conçu comme une instance conservatrice dont les républicains contestent l'existence même. Il détient le pouvoir de faire tomber un gouvernement. En effet, même si le conseil exécutif de la Convention nationale de la Première République était de fait responsable devant cette assemblée – c'est-à-dire en permanence menacé par celle-ci de rappel à l'ordre –, l'article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics introduit explicitement pour la première fois le régime parlementaire dans une constitution républicaine : « *Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels. [...]* ». Par suite, le Sénat détient le pouvoir de renverser le Gouvernement. Ainsi, avant 1882 et 1884, il s'oppose à la laïcisation de l'école et au rétablissement du divorce. Devenu républicain à la suite des élections locales, il renverse, par exemple, les gouvernements Fallières, en 1883, Tirard, en 1890, et Briand, par une motion de censure, en 1913. Dès 1879, le radical Barodet demande une révision constitutionnelle tendant à supprimer le Sénat, et Gambetta inscrit celle-ci dans son programme de 1882. Ferry procède à cette révision en 1884 : il s'agit d'une réformette qui a le mérite, néanmoins, de supprimer la prière avant l'ouverture des sessions parlementaires.

Également explicitement parlementaire, la Constitution du 27 octobre 1946 institue un bicamérisme déséquilibré, qui traduit la persistance, dans le climat révolutionnaire de la Libération, d'aspirations fortes à l'expression la plus directe possible de la souveraineté populaire. Le Parlement comprend bien deux chambres, l'Assemblée nationale, toute puissante, et le chétif Conseil de la République dont les membres sont élus par les conseils généraux et les conseils municipaux. La chambre haute est, en effet, infirme. Aux termes de l'article 13 « *L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut*

déléguer ce droit. » À ceux de l'article 20 « Le Conseil de la République examine, pour avis, les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale. [...] Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture. Elle statue définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République, en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie. » Enfin, en application de l'article 48 « Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels. / Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République. »

La Constitution du 4 octobre 1958 détermine une voie moyenne entre les choix opérés respectivement par les Troisième et Quatrième Républiques. Concurrément avec le Gouvernement et au même titre que l'Assemblée nationale, le Sénat possède l'initiative de la loi ainsi que le pouvoir d'amendement et participe pleinement à sa confection, ce qui n'était pas le cas du Conseil de la République de 1946. En revanche, il n'a pas le pouvoir de renverser le Gouvernement comme sous la Troisième République. Tout au plus, le Premier ministre peut solliciter des sénateurs un vote sans conséquence sur une déclaration de politique générale, conformément au dernier alinéa de l'article 49. Toutefois, cette voie moyenne est globalement un chemin vicinal étroit pour l'ensemble du Parlement : par la limitation du domaine de la loi par l'article 34 ; par la délégation possible à l'exécutif du pouvoir de légiférer par ordonnance en application de l'article 38 ; par l'encadrement strict du pouvoir d'amendement par les articles 40 et 41 ; par la possibilité donnée au Gouvernement de s'opposer, sur le fondement de l'article 44, à un amendement n'ayant pas été préalablement soumis à la commission ou de demander un vote bloqué ; par la maîtrise, pour l'essentiel, de l'ordre du jour par le Gouvernement en application de l'article 48 ; par les

mécanismes du parlementarisme rationalisé institués à l'article 49 - adoption sans vote d'un texte sauf motion de censure majoritaire -, le rôle du Parlement est très amoindri. Même lorsque le pouvoir exécutif ne dispose pas d'une majorité absolue, le Gouvernement peut imposer des textes contre la volonté populaire. Par exemple, ce fut le cas en matière de réforme des retraites. L'exercice présente néanmoins des limites : pour avancer, il faut trouver des majorités improbables au prix de dérives extrêmement dangereuses, comme l'a montré le triste épisode du vote de la loi sur l'immigration.

Sous réserve de la singularité de la Deuxième République, le monocamérisme ou le bicamérisme déséquilibré marque bien la volonté des constituants, en raison des circonstances politiques exceptionnelles dans lesquelles ils agissent, de permettre à la souveraineté populaire de s'exprimer le plus directement possible par le truchement de la représentation nationale. Cependant, la pratique politique trahit les intentions initiales. Ainsi, la Quatrième République assure la reconstruction du pays, jette en 1945 les bases de l'État-providence à la française mais ne parvient pas à mener la politique de décolonisation qu'appelle notamment la situation en Algérie.

À l'inverse, après avoir été un obstacle, le bicamérisme conservateur de la Troisième République, censé empêcher tout progrès démocratique, n'a pas entravé l'action des républicains qui ont instauré l'instruction publique laïque, gratuite et obligatoire et inscrit dans le marbre du droit positif les libertés fondamentales issues de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 : liberté de la presse, liberté de réunion, liberté syndicale, liberté d'association et liberté absolue de conscience garantie par la séparation des Églises et de l'État.

À certains égards, le Sénat conservateur de la Cinquième République a pu jouer parfois, quant à lui, un rôle de contrepoids face à un exécutif tout puissant et une majorité de députés aux ordres. Sous la présidence de Gaston Monerville de 1958 à 1968, la chambre haute fut un lieu de résistance du parlementarisme traditionnel face au pouvoir personnel du général de Gaulle. Beaucoup plus récemment, elle a contribué de façon éminente au contrôle de l'exécutif au moyen, par exemple, de la commission d'enquête sur l'affaire Benalla après le fiasco organisé par la présidente de celle de l'Assemblée nationale, aujourd'hui au perchoir. Souvent aussi, le Sénat améliore sensiblement la qualité juridique des textes préparés par le Gouvernement.

*

La présidence de la République : un héritage monarchique

La question de la présidence de la République devrait constituer pour tout républicain une source d'interrogation profonde. L'assassinat de la Deuxième République le 2 décembre 1851 et les dérives du régime bonapartiste installé en 1958 devraient suffire à nous convaincre de la nécessité de cette vigilance permanente.

Le fantôme du pouvoir monarchique hante à nouveau la vie politique française après le 9-Thermidor qui marque une césure essentielle dans le cours de la Première République. Avant cette date, l'exécutif n'est qu'un pouvoir d'exécution des décisions de l'assemblée, après, il s'autonomise et se renforce. Là encore, les circonstances politiques influent sur l'étendue des prérogatives, *de jure* ou *de facto*, de l'exécutif.

La Constitution du 24 juin 1793 ne prévoit pas de chef de l'État. Son article 62 institue simplement « [...] *un Conseil exécutif composé de vingt-quatre membres* » qui « [...] *est chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale ; il ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif.* » Ce conseil, qui n'est finalement que l'organe de direction de l'administration, n'est pas responsable devant l'assemblée d'une orientation politique qu'il déterminerait librement mais seulement « *de l'inexécution des lois et des décrets, et des abus qu'il ne dénonce pas.* »

À l'inverse, les deux autres constitutions de la Première République instaurent un pouvoir exécutif collégial fort, nettement autonome par rapport au Parlement à deux chambres. En son titre IV, celle du 5 fructidor an III (22 août 1795) crée un Directoire de cinq membres, aux pouvoirs importants, fixés par les articles 145 à 148. Il s'agit d'un organe exécutif propice aux aventures politiques de tous ordres. Celui-ci « *nomme les généraux en chef* », exerce un pouvoir de police en cas de conspiration contre l'État, qui est une tentation bien dans l'air du temps, et « *assure l'exécution des lois dans les administrations et tribunaux, par des commissaires à sa nomination.* » Forts de ces prérogatives, trois des cinq directeurs, Barras, La Revellière-Lépeaux et Reubell opèrent ainsi, avec le concours de Bonaparte, un coup d'État le 18 fructidor an V pour brider l'opposition de droite qui forme la majorité du Parlement depuis les élections de 1797. De son côté, le Directoire succombe au coup d'État du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799). La Constitution du Consulat du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) donne, quant à elle, des pouvoirs très étendus au Premier des trois consuls. Aux termes de l'article 41 « *Il promulgue les lois ; il nomme et révoque à volonté les membres du Conseil d'État [qui préparent les lois pour le compte de l'exécutif], les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de*

mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nomme tous les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation, sans pouvoir les révoquer. » Auréolé de ses succès militaires en Italie et en Égypte, le Premier Consul Bonaparte les utilise à plein pour éradiquer les oppositions royaliste et jacobine et imposer un pouvoir personnel, exercé à vie à partir de 1802 et transmissible à ses descendants à compter de 1804, année de la mort de la Première République.

Au regard de la puissance de l'exécutif, la Deuxième République est également singulière. D'une part, fruit des journées contre-révolutionnaires de juin et non de celles de février, sa constitution place le corps politique sous l'autorité de Dieu. Son préambule est très clair : *« En présence de Dieu et au nom du Peuple français, l'Assemblée nationale proclame [...] »* D'autre part, son article 43 dispose que *« Le peuple français délègue le Pouvoir exécutif à un citoyen qui reçoit le titre de président de la République. »* Élu au suffrage universel direct, celui-ci détient des compétences très étendues. En particulier, l'article 68 lui donne un large pouvoir de nomination : *« Le président de la République nomme et révoque les ministres. - Il nomme et révoque, en Conseil des Ministres, les agents diplomatiques, les commandants en chef des armées de terre et de mer, les préfets, le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, les gouverneurs de l'Algérie et des colonies, les procureurs généraux et autres fonctionnaires d'un ordre supérieurs - Il nomme et révoque, sur la proposition du ministre compétent, dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement. »* Le pouvoir exécutif n'étant pas responsable devant l'assemblée, nous sommes en présence d'un régime présidentiel pur, dépourvu néanmoins d'un Parlement fort, susceptible d'équilibrer la puissance de la présidence de la République. Installé à l'Élysée, pour la première fois palais présidentiel, Louis Napoléon Bonaparte, l'homme providentiel élu par des campagnes encore marquées par un profond

conservatisme (5,6 millions de voix, soit 75 % des suffrages exprimés) les 10 et 11 décembre 1848, préférera établir ses quartiers aux Tuileries après le coup d'État du 2 décembre 1851. César est revenu de chez les morts.

Élaborées sous la présidence provisoire de Thiers (loi Rivet du 31 août 1871), si les trois lois constitutionnelles de 1875 établissent un régime parlementaire, pour autant celle du 25 février confère d'importants pouvoirs au président de la République, élu pour sept ans par les sénateurs et les députés réunis en Assemblée nationale, la longueur de son mandat étant la conséquence des ambitions de restauration monarchique de la majorité élue en février 1871. L'article 3 lui attribue l'initiative des lois, concurremment avec la Chambre des députés et le Sénat. L'article 5 lui donne le pouvoir de dissolution de la Chambre des députés, sur avis conforme du Sénat. Enfin, attribut monarchique suprême, l'article 6 le déclare irresponsable, sauf en cas de haute trahison. Les termes de la loi du 25 février 1875 inspireront les membres du comité constitutionnel informel installé par le général de Gaulle en juin 1958.

Toutefois, ce président-roi d'une monarchie parlementaire à venir devient rapidement un prince aux petits pieds, disposant néanmoins, selon les personnalités qui exercent cette fonction, d'une possible influence politique. Après la victoire des républicains aux différentes élections qui interviennent à partir de 1876, le président de la République Patrice de Mac Mahon, maréchal monarchiste, ancien séminariste, ancien de l'armée coloniale qui conquiert l'Algérie dont il devient gouverneur en 1861, nomme un président du Conseil antirépublicain, Dufaure, qui doit céder la place au républicain modéré Jules Simon, en décembre. Le 16 mai 1877, Mac Mahon adresse à Jules Simon une lettre comminatoire, de surcroît publiée au *Journal*

officiel, pour déplorer sa manière de gouverner. Sur le fondement d'une exacte lecture de la loi du 25 février 1875, il le remplace par de Broglie, un réactionnaire, et dissout la Chambre des députés sur avis conforme du Sénat. Lors des élections d'octobre 1877, le peuple français désigne à nouveau une majorité républicaine. Après avoir un temps envisagé une seconde dissolution, devant la réticence du Sénat, Mac Mahon « *se soumet* » avant de « *se démettre* » le 30 janvier 1879, seize mois avant le terme de son mandat. Les ambitions monarchiques du président sont déçues pour une très longue période. Ainsi, au cours de son second mandat, sans démissionner et avant d'être arrêté par la Gestapo en 1943 et déporté, Albert Lebrun laisse sans coup férir le pouvoir à Philippe Pétain, qui devient chef de l'État français.

Les constituants de 1946 tirent les conséquences de la crise du 16 mai 1877. Sous la Quatrième République, le président de la République est constitutionnellement un nain politique, même s'il peut exercer un magistère d'influence comme ce fut le cas du temps de Vincent Auriol. Élu pour sept ans par le Parlement, il préside le Conseil des ministres, le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil supérieur de la défense nationale en sa qualité de chef des armées. Néanmoins, la réalité du pouvoir exécutif appartient au président du Conseil qu'il nomme en choisissant nécessairement le chef de la majorité parlementaire. Il conserve le droit de dissoudre l'Assemblée nationale mais dans les conditions très strictes prévues à l'article 51 de la Constitution du 27 octobre 1946 : il ne peut l'exercer qu'à la triple condition que soient intervenues, d'une part, deux crises ministérielles résultant d'un rejet d'une demande de confiance, au sens de l'article 49, ou du vote d'une motion de censure, au sens de l'article 50, dans les dix-huit mois précédents, d'autre part, une décision favorable du Conseil des ministres, enfin, un avis conforme du président de l'Assemblée nationale. La seule dissolution

prononcée sous la Quatrième République l'a été à l'initiative du second cabinet Edgard Faure, le 2 décembre 1955.

En 1958, à la faveur du coup d'État militaire d'Alger, le balancier penche dans l'autre sens. Le président de la République devient l'institution première dans l'ordre des pouvoirs publics : il précède le Gouvernement puis le Parlement. Aux termes de l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958, il dispose d'un pouvoir d'arbitrage. Dans différents autres domaines (organisation des pouvoirs publics ; politique économique, sociale et environnementale ; services publics ; ratification des traités internationaux) que celui de la révision de la loi fondamentale, il peut soumettre un texte au vote des Français en application de l'article 11 qui peut nourrir des vellétés plébiscitaires. Conformément à l'article 12, il possède l'arme atomique de la dissolution de l'Assemblée nationale, dont l'usage peut être dangereux pour lui d'ailleurs, comme en 1997. Chef des armées aux termes de l'article 15, il nomme aux emplois civils et militaires de l'État, en application de l'article 13. L'article 16 lui donne la possibilité d'instaurer, pendant trente jours au moins, un régime de dictature au sens romain du terme « *Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu [...]* ». Le général de Gaulle a mis en œuvre ces dispositions du 23 avril au 29 septembre 1961, à la suite du putsch des quatre généraux d'Alger. Il a notamment installé des juridictions d'exception pour enrayer cette rébellion. Conformément à l'article 18, il peut adresser des messages au Parlement et même, depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, venir devant le Congrès présenter une communication orale, à la manière de Louis XVI

devant l'Assemblée, un peu à la manière de Louis Capet venu lire la déclaration de guerre devant l'Assemblée législative, le 20 avril 1792.

Ces pouvoirs très étendus du président de la République reposent désormais sur une légitimité apparemment démocratique, depuis son élection au suffrage universel direct depuis la réforme constitutionnelle du 28 octobre 1962, adoptée par référendum. Chaque élection présidentielle réduit la vie politique à la désignation par le suffrage d'un homme providentiel, toujours dangereux pour la République qui préfère la collégialité du pouvoir et le débat entre les partis. Comme il a été dit au début de cette intervention, la réduction de sept à cinq ans de la durée du mandat du président de la République, couplée à l'élection des députés dans la foulée, a renforcé le caractère présidentieliste de la Constitution du 4 octobre 1958 même si le régime reste parlementaire, le pouvoir législatif étant néanmoins abaissé.

*

Expression de la souveraineté nationale à travers le seul vote des représentants du peuple élus au suffrage universel direct et proportionnel ; rétablissement de l'unité de la République au moyen de la suppression des éléments de séparatisme, notamment en matière de rapports de l'État avec les cultes et d'organisation scolaire ; instauration d'une chambre unique, composée de députés révocables et élus au suffrage universel direct, et dotée d'un entier pouvoir législatif et de pouvoirs étendus de contrôle de l'action de l'exécutif ; système de ratification des lois comparable à celui prévu en 1793 ; création d'un pouvoir exécutif uniquement collégial, issu de l'assemblée et responsable devant elle ; rétablissement d'un entier pouvoir judiciaire à la place de l'autorité actuelle, moyennant le maintien de parquets disposant de moins de pouvoirs d'enquête mais davantage préoccupés

qu'aujourd'hui de défendre la société au moyen d'une politique pénale unifiée du Gouvernement : voici quelques pistes de réflexion pour une future assemblée constituante souveraine.

Je vous remercie.

Dominique Goussot

