

Le modèle constitutionnel gaullien

Guillaume DRAGO

« Le modèle constitutionnel gaullien », *Espoir* n°108, 1996.

Je mesure l'honneur, pour un jeune universitaire, de prendre la parole devant cette assemblée et je remercie l'Institut Charles de Gaulle, et particulièrement le président Alain Plantey, de m'avoir fait l'honneur de parler du discours de Bayeux. C'est donc la réflexion d'un constitutionnaliste de 1996 que j'essaierai d'apporter ici.

Une confiance et une volonté A douze ans de distance, le 2 juin 1946 et en juin 1958 – « juin la plus gaullienne des saisons » – le général de Gaulle porte un regard sur ce modèle constitutionnel qu'est le discours de Bayeux. Le 16 juin 1946, à Bayeux, c'est une confiance faite à Claude Mauriac que ce dernier rapporte dans son livre *Aimer de Gaulle* : « Le 16 juin à Bayeux, je mettrai les Français en face de ma conception de ce que doit être la Constitution, je mettrai les constituants en face de leurs responsabilités et ils feront ce que je dirai [...] l'opinion publique cristallisera autour des idées simples et sages dont chacun saura désormais qu'elles sont les miennes ».

Juin 1958 : une volonté que le Général rappellera a posteriori dans ses *Mémoires d'Espoir* : « Tout en prenant en main (les questions du moment), je dirige le travail de réforme des institutions. Sur ce sujet, dont tout dépend, j'ai depuis douze ans fixé et publié l'essentiel. Ce qui va être fait c'est, en somme, ce que l'on a appelé " la Constitution de Bayeux ", parce que là, le 16 juin 1946, j'ai tracé celle qu'il faut à la France ».

Cette claire volonté de ce qu'il faut pour le pays, comment ne pas en être marqué, à cinquante ans de distance, puisque c'est aujourd'hui cette Constitution qui demeure le fondement de nos solides institutions nationales, malgré les tourmentes politiques qui ont traversé notre pays et plusieurs modifications constitutionnelles, dont le rythme va s'accélération au fil du temps ? Pourtant, les principes énoncés dans le discours de Bayeux demeurent, plus que jamais, non seulement parce qu'ils sont nécessaires, mais plus encore parce qu'ils constituent un modèle.

Ce terme de modèle est susceptible de plusieurs sens.

Selon le *Petit Larousse*, un modèle c'est d'abord « la personne ou l'objet qui possède à la perfection certaines caractéristiques ».

On aurait envie de s'arrêter là et juger cette définition suffisante...

Dans l'ordre des Constitutions, la « meilleure Constitution » pour reprendre la question des Grecs à laquelle fait référence le discours de Bayeux, est d'abord celle qui est faite « pour un peuple et pour une époque », répond Solon. Dans ce domaine, l'anniversaire que nous fêtons aujourd'hui apporte la réponse : le peuple français s'y reconnaît bien, aujourd'hui et, espérons-le, s'y reconnaîtra encore demain.

Mais un modèle c'est aussi « toute structure formalisée utilisée pour rendre compte d'un ensemble de phénomènes qui possèdent entre eux certaines relations ».

C'est cette définition dont nous voudrions nous servir ici. Le modèle constitutionnel gaullien, ce peut être pour le juriste ce que Max Weber appelait un « type idéal ». La longévité, l'influence de la Constitution de la Ve République et sa matrice, le discours de Bayeux, permettent de tenter d'abord une « modélisation » de la Constitution de Bayeux. Un modèle c'est enfin « ce qui sert d'objet d'imitation ». Ce qu'il faudra donc mesurer, c'est

la réception de ce modèle, c'est-à-dire en quelque sorte son exportation – si l'on peut employer ce mot – dans d'autres pays, d'autres situations politiques, mais aussi d'autres temps – on veut dire par là, le futur.

On ne veut pas redire maintenant, ce qui a été si bien dit tout à l'heure. Il ne s'agit pas de refaire un ultime commentaire du discours de Bayeux, mais, en 1996, de se retourner et de porter un regard d'aujourd'hui, sur ce qui fait la France constitutionnelle depuis cinquante ans, pour en caractériser les éléments, en rechercher les origines, en démontrer les influences.

Caractéristiques du modèle constitutionnel gaullien

Il faut rappeler brièvement, quelles sont les caractéristiques du modèle constitutionnel gaullien, empruntant en cela à Olivier Guichard :

« 1. L'exécutif ne doit pas procéder du législatif, car sinon il y a le risque de "confusion des pouvoirs".

2. Une seconde Chambre est nécessaire ; elle doit regrouper des élus des collectivités locales – le sol – et des élus des activités professionnelles ou sociales. La première Chambre doit être élue au suffrage universel direct.

3. L'exécutif doit avoir un double visage : un président élu par un collège "beaucoup plus large" que le Parlement ; le gouvernement nommé par lui de façon à "accorder le choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement" : ainsi doit donc être maintenue la responsabilité du gouvernement devant le Parlement.

4. Le président exerce dans ses conseils l'influence de la continuité ; "dans les moments de grave confusion", il provoque des élections par la dissolution ».

Et Olivier Guichard conclut ainsi son propos : « Pendant douze ans, ces quatre points seront la digue ».

Le Général n'a évidemment pas subi d'influences, ce qui est parfaitement étranger à sa stature, mais on peut essayer de partir à la recherche des origines, à défaut d'un autre mot.

Origines du modèle constitutionnel

La première origine, on la trouve, à l'évidence, dans le génie propre du Général, cette aptitude exceptionnelle à se saisir de l'Histoire, et à en devenir l'acteur principal, comme l'ensemble de sa vie l'a si bien montré. Dans ce génie propre, les références historiques sont toujours présentes, tiennent une grande place, et le discours de Bayeux en est l'un des meilleurs exemples. Il faut voir aussi, comme on l'a dit précédemment, dans le discours de l'Albert Hall, une référence prémonitoire au discours de Bayeux.

Et il faut aussi voir, avec Jean Lacouture, « à la fois une pénétrante relecture de l'histoire de la France libre et une projection fascinante de ce que sera, du point de vue des institutions, toute l'histoire du gaullisme de 1946 à 1969 », on ne peut se limiter à ces seules références d'histoire de la France gaulliste et gaullienne. C'est de l'Histoire de la France comme Etat, peu à peu construit, « l'Etat légitime (...), l'Etat souverain (...), l'Etat sauvegardé dans ses droits, sa dignité, son autorité (...), l'Etat capable de rétablir autour de lui l'unité nationale » dont il s'agit et qui sert de référence.

Le modèle constitutionnel gaullien est d'abord forgé par et dans l'Histoire, il ne se comprend pas en soi, il est profondément incarné, ce qui n'étonnera personne puisque le Général est lui-même l'incarnation de l'Etat. En 1946, le modèle constitutionnel gaullien puise ses fondements autant dans l'histoire des Français que dans l'Histoire de France ; autant dans l'histoire récente, écrite par le Général lui-même, que dans le destin du pays.

Deuxième origine, ou plutôt deuxième écho : l'esprit de la Résistance. On connaît les travaux du Conseil national de la Résistance, on connaît aussi, bien sûr, ceux du Comité général d'Etudes. Il faut évidemment citer Michel Debré, le projet Jacquier-Bruere, Paul Bastid, François de Menthon, Pierre-Henri Teitgen, Robert Lacoste parmi beaucoup d'autres. La

filiation est ici trop connue pour y insister longuement, la thèse de Jean-Louis Debré sur Les idées constitutionnelles du général de Gaulle en a fait l'exacte démonstration. On y attachera aussi le nom de René Capitant. Gaulliste parmi les premiers, il contribuera par ses nombreux articles dans *Combat-Alger*, en particulier, à poser une doctrine constitutionnelle dont la base sera la nécessité d'instaurer un nouveau régime constitutionnel après la Victoire. Il faut relire ses articles, inédits pour la plupart, et dont la *Revue d'histoire des Facultés de droit* vient opportunément d'assurer récemment la publication. René Capitant y fait un commentaire lumineux du discours de Bayeux, en rappelle les trois principes : souveraineté populaire, séparation des pouvoirs, arbitrage national du chef de l'Etat.

Ce qui est frappant dans cette doctrine de René Capitant, c'est la continuité avec sa pensée antérieure, en particulier dans son ouvrage, *La réforme du parlementarisme de 1934* qu'il faut relire avec les yeux d'aujourd'hui. Faut-il y voir l'influence profonde de Raymond Carré de Malberg dont il occupa la chaire de droit constitutionnel à l'université de Strasbourg? Il y a là tout un continuum de doctrines politiques et constitutionnelles françaises et on sait bien que le Général y était particulièrement attentif. Carré de Malberg, parce qu'il centre aussi sa doctrine sur la place de la loi dans la Constitution et la notion de délégation de la puissance publique. Comment ne pas penser en relisant *La loi*, expression de la volonté générale à la répartition entre la loi et le règlement qui sera mise en application en 1958 ? Carré de Malberg s'intéresse aussi au référendum pour examiner dans quelle mesure il peut se combiner avec le parlementarisme. Mais le cœur de sa réflexion porte sur le régime représentatif ; la Nation est souveraine. Comment ne pas penser alors à ce que dit la Constitution de 1791 : « la Constitution française est représentative » ? Cette idée est évidemment fortement liée à la question de la séparation des pouvoirs.

Bien sûr, il serait faux de voir dans la doctrine de Carré de Malberg un modèle du discours de Bayeux par René Capitant interposé en quelque sorte, pour les raisons que j'ai indiquées tout à l'heure, mais c'est aussi parce que, dans la doctrine de Carré de Malberg, le principe représentatif auquel est subordonné l'exécutif dans son ensemble est l'un des aspects majeurs de sa réflexion. La philosophie du discours de Bayeux n'est donc pas exactement celle-là et je voudrais citer Michel Debré qui, dès 1943, parle du régime parlementaire et de sa nature : « le régime parlementaire ne survivra que si la séparation rigide des pouvoirs autorise le gouvernement seulement à gouverner et le Parlement seulement à contrôler l'action gouvernementale ». Il est donc difficile de parler d'origine « en soi » et on préférera le mot de convergence des origines.

Quant au chef de l'Etat et au pouvoir exécutif, peut-on voir l'origine de la doctrine de Bayeux dans celle de Benjamin Constant qui distingue pouvoir royal et pouvoir ministériel ou encore dans celle de John Locke dans son *Deuxième traité du gouvernement civil* qui distingue pouvoir fédératif et pouvoir exécutif ? Enfin le président Pierre Mazeaud a fait référence à Prévost-Paradol dans *La France nouvelle* sur la capacité d'arbitrage du chef de l'Etat, je n'y reviens pas mais je le prends à mon compte. Je me demande aussi s'il ne faut pas relire – en pensant au chef de l'Etat et au pouvoir exécutif – ce que pouvait écrire Charles de Gaulle dans *Le fil de l'épée*, dans ce beau texte sur le chef que vous connaissez ?

C'est donc une conception du pouvoir d'Etat – comme le président Alain Plantey l'a si bien rappelé – mais c'est aussi un modèle parlementaire, respectant la souveraineté nationale, l'exemple du référendum l'illustre bien même si celui-ci n'est pas dans le discours de Bayeux. C'est aussi un modèle parlementaire, parce que le contreseing est présent dans la Constitution, même s'il est limité – comme M. Raymond Janot l'a montré. Enfin, c'est un modèle parlementaire parce que le gouvernement est responsable devant le Parlement.

Mais c'est aussi par l'arbitrage et la conduite des affaires faits par le chef de l'Etat, un modèle républicain, profondément ancré dans la démocratie et dans l'Histoire de France, qui refuse le régime des partis parce qu'il croit à l'intérêt général.

Le modèle, le général de Gaulle nous le donne à la fin du discours de Bayeux dans une adresse qui vaut plus que jamais, aujourd'hui : « Soyons assez lucides et assez forts pour nous donner et pour observer des règles de vie nationale qui tendent à nous rassembler, quand, sans relâche, nous sommes portés à nous diviser contre nous-mêmes ! Toute notre Histoire, c'est l'alternance des immenses douleurs d'un peuple dispersé et des fécondes grandeurs d'une nation libre, groupée sous l'égide d'un Etat fort ».

Réception et « exportation » du modèle constitutionnel gaullien

Comment est reçu ce modèle constitutionnel, comment peut-il être « exporté », est-il exportable ? Si l'on se tourne vers les Constitutions africaines des années soixante, Constitutions issues de l'indépendance, la réponse ne peut être qu'extrêmement nuancée. La plupart de ces Constitutions ont instauré un régime présidentiel dont les caractéristiques sont fortement inspirées par les personnalités prédominantes du moment, régime qui met en place un système le plus souvent monocaméral, marqué par l'existence d'un parti unique.

Même pour les pays africains qui se réclament dans ces Constitutions du régime parlementaire, l'exécutif est en majorité unitaire, comme au Tchad, au Mali, à Madagascar. On retrouve dans ces types de régime parlementaire des éléments de parlementarisme rationalisé qui s'inspirent de la Constitution française de 1958 et donc, de la doctrine du discours de Bayeux. Ainsi en est-il pour des équivalents de notre article 16, mais souvent sans les garanties qu'il comporte en France, de la délimitation du domaine de la loi et du règlement, de la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement, comme au Sénégal, au Tchad, au Cameroun, au Mali, à Madagascar. Mais on sait aussi ce que le poids des personnalités qui ont dirigé ces Etats a pu produire de déviations de ces régimes.

En réalité, il faut voir dans la plupart de ces constitutions une déformation de la doctrine du chef destinée à instaurer un pouvoir fort, mais qui ne répond pas à la Constitution de Bayeux, qui y est même contraire.

Plus récemment, on a parlé de la doctrine de Bayeux comme ayant pu inspirer certaines constitutions de l'Europe de l'Est, la Russie, ou encore la Roumanie. Mais dans la plupart des pays de l'Europe centrale et orientale, il manque les éléments caractéristiques du modèle constitutionnel gaullien ; ainsi seuls six pays sur douze possèdent une seconde Chambre, ainsi encore, seuls trois pays ont mis en place une responsabilité gouvernementale complète. Quant aux attributions, les modèles institués en Europe de l'Est déclinent toute la gamme des attributions présidentielles, ce qui ne permet pas de tirer de conclusions générales sur un héritage venu de Bayeux. En remarque générale, on peut dire que ces constitutions gardent un caractère formel car la pratique est toujours fortement influencée par l'esprit et la conception marxiste du droit, peut-être parce qu'on retrouve dans les dirigeants actuels une partie du personnel politique antérieur.

Quel est le devenir de ce modèle constitutionnel ? Le général de Gaulle a pu dire dans sa célèbre conférence de presse de janvier 1964 : « Une constitution c'est un esprit, des institutions, une pratique ». La pratique, on l'a vu, comporte aujourd'hui des dangers. Les institutions sont là, encore solides, mais il faut les défendre. Oui, elles sont un modèle dans tous les sens du terme ; l'esprit, il nous appartient de le garder mais plus encore de le promouvoir. Il appartient aux générations actuelles de ce pays de connaître cet esprit de Bayeux et de s'y reconnaître. J'espère y avoir contribué.