

UNIVERSITE PARIS II - PANTHEON-ASSAS

1^{re} année de Licence

Année universitaire 2025-2026

2nd semestre

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 12

Les origines et les caractères de la V^e République

Objet de la Séance :

Le texte d'une constitution n'épuise pas tout le droit constitutionnel positif. Ce texte constitue un cadre qui crée des organes et délimite leurs compétences. Il définit aussi les procédures par lesquelles les organes constitutionnels produisent des normes. Il pose en outre les principes à respecter ou à suivre pour l'action des pouvoirs publics. Plus encore, il esquisse un certain agencement institutionnel, plus ou moins précis. Mais ce cadre doit toujours être interprété et concrétisé par les acteurs eux-mêmes. C'est pourquoi la compréhension de ce cadre constitutionnel implique de connaître les références conceptuelles des rédacteurs de la constitution, ainsi que les pratiques et les conventions produites par les rapports de force entre les acteurs du système politique.

Cette séance invite donc à suivre les fils qui s'étirent entre les intentions et les cadres conceptuels et politiques des auteurs de la Constitution de la Cinquième République, leur traduction dans le texte du 4 octobre 1958 et l'exercice effectif du pouvoir à travers les évolutions et les configurations variables des rapports institutionnels.

Semaine de distribution : semaine du 9 février 2026

Semaine d'utilisation en séance : semaine du 16 février 2026

Articles du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

v. captation présidentielle ; Cinquième République ; convention de la Constitution ; dualisme ; dyarchie ; fait majoritaire ; Gouvernement ; majorité présidentielle ; Parlement ; parlementarisme ; parlementarisme rationalisé ; Président de la République ; présidentielisme ; pouvoir exécutif ; pouvoirs propres ; régime parlementaire ; régime semi-présidentiel

Documents :

- 1) Raymond CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931 (extraits).
- 2) Jules JEANNENEY, *Réflexions sur la Constitution*, 1943 (extraits publiés dans F. Decaumont, *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui*, Economica, 1991, p. 153-213).
- 3) Charles DE GAULLE, Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits).
- 4) Léon BLUM, extrait d'un article paru dans *Le Populaire*, 21 juin 1946.
- 5) Assemblée nationale, 3^e législature, Session de 1957-1958, 2^{ème} séance du lundi 2 Juin 1958, pp. 2618-2619.
- 6) Michel DEBRE, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits).
- 7) Charles DE GAULLE, Conférence de presse du 13 janvier 1964 (extraits).
- 8) Pierre AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 5-16 (extraits).

Bibliographie :

- Pierre AVRIL, « La Constitution : Lazare ou Janus ? », *Rev. dr. pub.*, 1990, pp. 949-960.
- Olivier BEAUD, « Les mutations de la V^e République, ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, n° 99, 2001, pp. 19-32.
- Georges BURDEAU, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Rev. fr. sc. pol.*, 1959, pp. 87-100.
- Guy CARCASSONNE, *La Constitution*, 15^e éd., Seuil, « points essais », 2019 (par M. Guillaume).
- Jean-Marie DONEGANI et Marc SADOUN, *La V^e République. Naissance et mort*, Gallimard, folio histoire, 1998.
- Maurice DUVERGER, « Les institutions de la Cinquième République », *Rev. fr. sc. pol.*, 1959, pp. 101-134.
- François GOGUEL, « L'élaboration des institutions de la République dans la Constitution du 4 octobre 1958 », *Rev. fr. sc. pol.*, 1959, pp. 67-86.
- François LUCHAIRE, Gérard CONAC et Xavier PRÉTOT (dir.), *La Constitution de la République française*, 3^e éd., Economica, 2009.
- Armel LE DIVELLEC, « Le Prince inapprivoisé. De l'indétermination structurelle de la Présidence de la V^e République », *Droits*, n°44, 2007, p. 101-137. (disponible sur : a-ledivellec.net).
- Thierry RENOUX, Michel DE VILLIERS et Xavier MAGNON (dir.), *Code constitutionnel*, Litec, 2018.
- Cercle des constitutionnalistes, *Les 60 ans de la Constitution. 1958-2018*, Dalloz, 2018.

Document n°1 : Raymond CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931 (extraits, pp. 202-204).

« Pour dessaisir aujourd'hui le Parlement de ce qui paraît à beaucoup d'esprits trop absolu dans sa primauté, pour établir entre lui et le Gouvernement l'indépendance plus grande que réclament en faveur de ce dernier les dualistes, il ne suffit donc pas de fortifier l'Exécutif ou son chef, en apportant tel ou tel changement dans le mode d'élection présidentielle, telle ou telle réforme dans les conditions d'exercice des facultés de puissance gouvernementale. (...) Mais puisque l'Etat ne peut se passer d'un organe suprême sans que son unité soit compromise, il semble que, pour parvenir à dualiser le Parlement et l'Exécutif, une seule ressource soit praticable : celle qui consisterait à leur superposer un organe d'une essence spéciale et plus haute, c'est-à-dire ayant qualité pour leur imposer à tous deux sa propre suprématie. Dans un pays comme le nôtre, il n'y a que le peuple, le corps des citoyens, qui puisse se concevoir comme ayant qualité pour exercer ce rôle suprême. Contrairement à la thèse des dualistes qui prétendent assurer l'équilibre entre Parlement et Exécutif par des moyens tirés uniquement de la séparation des pouvoirs, une réforme à fin d'équilibre ne peut se réaliser que par le recours à des institutions empruntées à la démocratie. (...) la séparation dualiste de l'Exécutif et du Parlement n'existerait qu'au degré subalterne ; au degré supérieur, l'unité serait assurée dans le peuple, devenue organe suprême. Mais il est clair aussi que, dans cette nouvelle forme organique de l'Etat français, il ne pourrait plus être question de voir dans le Parlement l'incarnation du peuple et la représentation de la volonté générale : cette volonté générale, ce serait le peuple lui-même qui, au moins en dernier ressort, serait appelé à la formuler. Et ceci surtout serait le bouleversement de la tradition représentative venue chez nous de la Révolution. »

Document n°2 : Jules JEANNENEY, *Réflexions sur la Constitution*, 1943 (extraits publiés dans F. Decaumont, *Le discours de Bayeux. Hier et aujourd'hui*, Economica, 1991, p. 153-213)¹.

« (...) Il faut bien conclure que la fonction présidentielle, telle que la Constitution de 1875 l'a aménagée, a souffert d'une mauvaise conformation.

En dépit des pompeuses apparences, cette fonction était née chétive. L'analyse des prérogatives présidentielles avère en effet l'inconsistance de la plupart d'entre elles. (...) C'était fatal, dès qu'avait prévalu le dogme de l'irresponsabilité politique du Président de la République où l'on avait vu un principe fondamental du régime parlementaire. Si l'on veut, avait-on pensé, que le Président soit un régulateur du mécanisme (dont celui-ci ne peut se passer), il faut qu'il soit tenu hors de la lutte entre le Législatif et l'Exécutif, qu'il ne puisse donc être renversé : il s'impose, par conséquent, de ne l'autoriser à aucun acte, qui n'ait été contresigné par un ministre et dont celui-ci ait ainsi pris à son compte la responsabilité.

Cette conception a sa place naturelle dans les pays de régime parlementaire et dynastique. Elle s'impose infiniment moins en pays républicain. Il ne fut pas sans dommage de l'y transposer. (...) Mais en ôtant au Président de la République le droit de faire seul aucun acte et de prendre aucune responsabilité, on le condamnait à n'avoir aucune autorité, l'autorité étant, en pays démocratique, inséparable de la responsabilité, donc de l'action.

Une seule conclusion possible : la position du Président de la République appelle une révision. (...) Je lui vois principalement quintuple objet :

- a) Éliminer les attributions qui sont simple trompe-l'œil.
- b) Ouvrir au Président de la République, sous sa responsabilité personnelle, un champ limité d'action, générateur d'autorité.
- c) Le doter de moyens d'action indispensables, tant pour lui permettre de bien prendre sa responsabilité dans ce domaine, que pour l'exercice de sa magistrature d'influence ou son rôle d'arbitre.
- d) Élargir son corps électoral.
- e) Mettre sous son autorité directe le contrôle suprême de la légalité constitutionnelle. »

¹ Jules Jeanneney, président du Sénat de 1932 à 1942, fut consulté pendant la guerre par le Général de Gaulle sur le thème des institutions. Il rédigea le présent rapport en 1943 et le transmit en 1944.

(...)

Seconde pièce maîtresse du Pouvoir exécutif, le Gouvernement a pour mission de mettre en œuvre la matière politique. (...)

En régime parlementaire sain, le Premier ministre est, en effet, le conducteur réel de la politique nationale et le vrai dépositaire de l'autorité. (...) Mais il s'en faut que les choses aient été toujours ainsi. De vrais chefs ont manqué souvent (...).

Le Premier ministre pourrait-il tout au moins être élu par la Chambre ? Suivant certains (Mirkine-Guetzévitch), "la véritable signification du régime parlementaire n'est pas dans la responsabilité du cabinet mais dans le pouvoir exercé par la majorité parlementaire pour le choix des ministres". Peut-être. Mais l'indépendance qu'on doit vouloir pour le Premier ministre est d'un prix tout particulier. Nous avons d'autre part conçu le Président de la République comme le régulateur suprême du mécanisme parlementaire. C'est à lui qu'il devrait appartenir de déterminer parmi les hommes dignes de l'emploi de Premier ministre celui qui, eu égard aux conditions du moment, est le plus susceptible de le bien tenir. Quand il aurait fait ce choix d'un nom, il le proposerait à la Chambre, qui se prononcerait sur le champ, sans débat, au scrutin public. Au cas où le nom ne serait pas admis, une autre proposition suivrait.

Quand la désignation présidentielle du Premier ministre aurait été ratifiée par la Chambre, celui-ci choisirait ses collaborateurs, les ferait agréer, puis nommer par le Président de la République. Aussitôt après, il porterait devant la Chambre le programme gouvernemental, le développerait, offrirait le débat et finalement solliciterait un vote de confiance (...).

Ce vote, s'il était convenu, vaudrait en principe un crédit de deux ans ouvert au cabinet et emporterait pacte d'amitié réciproque pour cette durée. »

Document n° 3 : Charles DE GAULLE, Discours de Bayeux du 16 juin 1946 (extraits)².

« (...) Au cours d'une période de temps qui ne dépasse pas deux fois la vie d'un homme, la France fut envahie sept fois et a pratiqué treize régimes, car tout se tient dans les malheurs d'un peuple. Tant de secousses ont accumulé dans notre vie publique des poisons dont s'intoxique notre vieille propension gauloise aux divisions et aux querelles. (...) Bref, la rivalité des partis revêt chez nous un caractère fondamental, qui met toujours tout en question et sous lequel s'estompent trop souvent les intérêts supérieurs du pays. Il y a là un fait patent, qui tient au tempérament national, aux péripéties de l'Histoire et aux ébranlements du présent, mais dont il est indispensable à l'avenir du pays et de la démocratie que nos institutions tiennent compte et se gardent, afin de préserver le crédit des lois, la cohésion des gouvernements, l'efficacité des administrations, le prestige et l'autorité de l'État. (...)

Il suffit d'évoquer cela pour comprendre à quel point il est nécessaire que nos institutions démocratiques nouvelles compensent, par elles-mêmes, les effets de notre perpétuelle effervescence politique. (...) Certes, il est de l'essence même de la démocratie que les opinions s'expriment et qu'elles s'efforcent, par le suffrage, d'orienter suivant leurs conceptions l'action publique et la législation. Mais aussi tous les principes et toutes les expériences exigent que les pouvoirs publics : législatif, exécutif, judiciaire, soient nettement séparés et fortement équilibrés et, qu'au-dessus des contingences politiques, soit établi un arbitrage national qui fasse valoir la continuité au milieu des combinaisons.

Il est clair et il est entendu que le vote définitif des lois et des budgets revient à une Assemblée élue au suffrage universel et direct. Mais le premier mouvement d'une telle Assemblée ne comporte pas nécessairement une clairvoyance et une sérénité entières. Il faut donc attribuer à une deuxième Assemblée, élue et composée d'une autre manière, la fonction d'examiner publiquement ce que la première a pris en considération, de formuler des amendements, de proposer des projets. Or, si les grands courants de politique générale sont naturellement reproduits dans le sein de la Chambre des Députés, la vie locale, elle aussi, a ses tendances et ses droits. Elle les a dans la Métropole. Elle les a, au premier chef, dans les territoires d'outre-mer, qui se rattachent à l'Union Française par des liens très divers. (...)

² Le texte intégral du discours peut être lu sur : <https://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle16061946.htm>

Tout nous conduit donc à instituer une deuxième Chambre dont, pour l'essentiel, nos Conseils généraux et municipaux éliront les membres. Cette Chambre complétera la première en l'amenant, s'il y a lieu, soit à réviser ses propres projets, soit à en examiner d'autres, et en faisant valoir dans la confection des lois ce facteur d'ordre administratif qu'un collège purement politique a forcément tendance à négliger. Il sera normal d'y introduire, d'autre part, des représentants, des organisations économiques, familiales, intellectuelles, pour que se fasse entendre, au-dedans même de l'État, la voix des grandes activités du pays. Réunis aux élus des assemblées locales des territoires d'outre-mer, les membres de cette Assemblée formeront le grand Conseil de l'Union française, qualifié pour délibérer des lois et des problèmes intéressant l'Union, budgets, relations extérieures, rapports intérieurs, défense nationale, économie, communications.

Du Parlement, composé de deux Chambres et exerçant le pouvoir législatif, il va de soi que le pouvoir exécutif ne saurait procéder, sous peine d'aboutir à cette confusion des pouvoirs dans laquelle le Gouvernement ne serait bientôt plus rien qu'un assemblage de délégations. Sans doute aura-t-il fallu, pendant la période transitoire où nous sommes, faire élire par l'Assemblée nationale constituante le président du Gouvernement provisoire, puisque, sur la table rase, il n'y avait aucun autre procédé acceptable de désignation. Mais il ne peut y avoir là qu'une disposition du moment. En vérité, l'unité, la cohésion, la discipline intérieure du Gouvernement de la France doivent être des choses sacrées, sous peine de voir rapidement la direction même du pays impuissante et disqualifiée. Or, comment cette unité, cette cohésion, cette discipline, seraient-elles maintenues à la longue si le pouvoir exécutif émanait de l'autre pouvoir auquel il doit faire équilibre, et si chacun des membres du Gouvernement, lequel est collectivement responsable devant la représentation nationale tout entière, n'était, à son poste, que le mandataire d'un parti ?

C'est donc du chef de l'État, placé au-dessus des partis, élu par un collège qui englobe le Parlement mais beaucoup plus large et composé de manière à faire de lui le président de l'Union française en même temps que celui de la République, que doit procéder le pouvoir exécutif. Au chef de l'État la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement.

À lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement. Au chef de l'État la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'État tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. À lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas. À lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. À lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France.

Des Grecs, jadis, demandaient au sage Solon : « Quelle est la meilleure Constitution ? » Il répondait : « Dites-moi, d'abord, pour quel peuple et à quelle époque ? » Aujourd'hui, c'est du peuple français et des peuples de l'Union française qu'il s'agit, et à une époque bien dure et bien dangereuse ! Prenons-nous tels que nous sommes. Prenons le siècle comme il est. (...) »

Document n° 4 : Léon Blum, extrait d'un article paru dans *Le Populaire*, 21 juin 1946.

« Le discours de Bayeux se déduit tout entier du principe de la séparation des pouvoirs, c'est-à-dire du partage de la souveraineté entre un Exécutif et un Législatif également délégataires du peuple, bien qu'à des titres différents. Dans ce système, le Président de la République ne serait pas seulement le chef symbolique de l'État, mais le chef effectif du gouvernement et de l'administration, le président du Conseil se trouvant, par contre, réduit au rôle d'un fondé de pouvoir, d'un homme de confiance, d'un porte-parole vis-à-vis du Parlement. Et ce partage de la souveraineté entre l'Exécutif et le Législatif serait encore aggravé par le partage du pouvoir législatif entre deux Chambres, d'origines différentes, mais dotées d'attributions analogues.

J'ajoute que, pour un chef de l'Exécutif ainsi conçu, l'élargissement du collège électoral ne saurait suffire. Toute souveraineté émanant nécessairement du peuple, il faudrait descendre jusqu'à la source de la souveraineté, c'est-à-dire remettre l'élection du chef de l'Exécutif au Suffrage universel, comme dans la Constitution américaine, comme dans la Constitution française de 1848. Là est la conclusion logique du système ; là serait aussi l'unique moyen de le fonder en droit. Mais en France, où le passage du pouvoir présidentiel au pouvoir

personnel, comme dit Auriol, est un des périls connus et éprouvés qui menacent la démocratie, l'attribution du pouvoir exécutif à un homme par le Suffrage universel s'appelle le plébiscite. »

Document n° 5 : Assemblée nationale, 3^e législature, Session de 1957-1958, 2^{ème} séance du Lundi 2 Juin 1958, pp. 2618-2619.

M. Jean-Louis Tixier-Vignancour - (...) Je suis monté à cette (...) tribune pour vous dire, monsieur le président du conseil, que la séance de ce soir m'en rappelle une autre. J'ai sous les yeux le projet selon lequel vous demandez à notre Assemblée de déléguer au gouvernement que vous présidez le pouvoir constituant (*M. le président du Conseil, fait un signe de dénégation*), étant entendu que la constitution que le Gouvernement élaborera sera ratifiée par la nation au moyen du référendum.

Il est ajouté qu'un comité consultatif où siégeront des membres de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République sera appelé à donner un avis.

Tel est le texte qui nous est soumis.

Monsieur le président du conseil, j'ai voté hier votre investiture.

M. Jean Pronteau - Vous avez bien fait ! C'est plus clair. (...)

M. Jean-Louis Tixier-Vignancour - J'ai voté ce matin les pleins pouvoirs que vous avez réclamés, mais, ce soir, je le dis, bien entendu à titre strictement personnel – il me sera impossible de voter la délégation de la fraction du pouvoir constituant qui m'a été déléguée par le suffrage universel.

Voici pourquoi. Monsieur le président du conseil, il y a quelques années vous aviez réuni à Alger une commission de juristes au sein de laquelle — si mes souvenirs sont exacts — siégeait M. Edgar Faure que j'ai le plaisir de voir à son banc. Elle était présidée par M. René Cassin, toujours vice-président du conseil d'Etat. Or, cette commission nous, a fait connaître, à nous, députés et sénateurs de la III^e République qui avons voté, le 10 juillet 1940, une motion précisant que le Gouvernement allait rédiger une Constitution qui serait ratifiée par la nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aurait créées, que nous n'avions pas le droit de déléguer ce pouvoir constituant et que nous avons de ce chef – 580 députés et sénateurs – commis une faute grave qui devait nous valoir d'être éloignés, par ce que vous appelez l'inéligibilité, des compétitions électorales.

En bref, il était interdit à ceux qui avaient émis ce vote de faire juger le corps électoral de leur action, et il leur était interdit de la soumettre à celui que vous affirmez cependant comme étant la source de tout pouvoir, c'est-à-dire le suffrage universel.

Je comprends, monsieur le président du conseil, que, dans les graves circonstances que nous vivons, vous ayez cru devoir lancer cet appel à l'Assemblée nationale et demain au Conseil de la République.

Je le conçois, mais vous m'excuserez de penser que jamais je n'aurais pu croire que deux fois dans mon existence on me demanderait de déléguer la fraction de pouvoir constituant que je détenais et – qui mieux est – jamais je n'aurais pu envisager que, pour la deuxième fois, celui qui me le demanderait serait celui-là même qui m'avait puni pour avoir accordé une première fois cette délégation. (*Protestations à gauche, à droite et au centre*).

Mme Germaine Degrand – C'est indécent !

M. Jean-Louis Tixier-Vignancour – Il y a d'autres choses indécentes, madame. (...)

M. Edgar Faure – (...) Je me permets de vous interrompre puisque vous avez bien voulu évoquer mon nom au sujet des travaux des juristes qui ont pu, à Alger, étudier ces questions.

Je dois dire, en effet, que la question de la délégation du pouvoir constituant est délicate. (...) la critique principale que nous avons adressée à la délégation du pouvoir constituant faite à Vichy, c'est que cette délégation prévoyait la ratification par recours aux assemblées que cette constitution créerait elle-même et qui en assureraient l'application.

M. Jean-Louis Tixier-Vignancour – C'est inexact !

M. Edgar Faure – (...) J'ai tenu à préciser cette différence essentielle ; car si le pouvoir constituant appartient à l'Assemblée, c'est par délégation du peuple. Par conséquent, la réserve du référendum ramène tout de même, je le dis sans préjuger du reste, le pouvoir constituant à sa source (*Applaudissements sur certains bancs à gauche*). (...)

M. Paul Ramadier – M. Tixier-Vignancour, il n'empêche que les textes constitutionnels devaient être appliqués avant toute ratification (...) sans avoir été soumis d'aucune manière à aucune instance issue du suffrage universel. (...) C'est là que réside l'atteinte portée à la souveraineté nationale, à la souveraineté du suffrage universel (*Applaudissements à gauche*).

Document n° 6 : Michel DEBRÉ, Discours devant l'Assemblée générale du Conseil d'État le 27 août 1958 (extraits)³.

Le 27 août 1958, devant l'Assemblée générale du Conseil d'État appelée à délibérer sur le projet de Constitution, Michel Debré, alors garde des Sceaux, ministre de la Justice, présente les nouvelles institutions.

*

« Avec une rapidité inouïe, au cours des dernières années, l'unité et la force de la France se sont dégradées, nos intérêts essentiels ont été gravement menacés, notre existence en tant que nation indépendante et libre mise en cause. A cette crise politique majeure, bien des causes ont contribué. La défaillance de nos institutions est, doublement, une de ces causes ; nos institutions n'étaient plus adaptées, c'est le moins qu'on puisse dire, et leur inadaptation était aggravée par de mauvaises mœurs politiques qu'elles n'arrivaient point à corriger.

L'objet de la réforme constitutionnelle est donc clair.

Il est d'abord, et avant tout, d'essayer de reconstruire un pouvoir sans lequel il n'est ni État, ni démocratie, c'est-à-dire en ce qui nous concerne, ni France, ni République. (...)

Ces deux objectifs, à elle seule la Constitution ne permet pas de les atteindre. Mais elle doit être construite de telle sorte qu'elle ne soit pas un obstacle et qu'au contraire elle y aide puissamment.

Une première volonté a dominé ce projet : refaire le régime parlementaire de la République. (...)

I. – DONNER A LA FRANCE UN REGIME PARLEMENTAIRE

Le Gouvernement a voulu rénover le régime parlementaire. Je serai même tenté de dire qu'il veut l'établir, car pour de nombreuses raisons la République n'a jamais réussi à l'instaurer.

La raison de ce choix est simple. Le régime d'assemblée, ou régime conventionnel, est impraticable et dangereux. Le régime présidentiel est présentement hors d'état de fonctionner en France.

L'impossible régime d'assemblée

Le régime d'assemblée, ou conventionnel, est celui où la totalité du pouvoir, en droit et en fait, appartient à un Parlement, et plus précisément, à une assemblée. L'Assemblée n'est pas seulement le pouvoir législatif et le contrôle budgétaire. Elle est la politique et le Gouvernement, qui tient d'elle l'origine de son autorité et qui dépendant de son arbitraire, n'est que son commis. Ses décisions ne peuvent être critiquées par personne, fussent-elles contraires à la Constitution. Leur domaine est illimité et l'ensemble des pouvoirs publics est à leur discrétion. Le fonctionnement de l'Assemblée la met en mesure d'exercer cette tâche : sessions qui n'ont pratiquement pas de fin ; commissions multiples et puissantes ; système de vote par délégation qui permet de multiplier les séances et les scrutins.

Ai-je besoin de continuer la description ? Ce régime est celui que nous avons connu. (...)

Les difficultés majeures du régime présidentiel

Le régime présidentiel est la forme de régime démocratique qui est à l'opposé du régime d'assemblée. Sa marque est faite de l'importance du pouvoir donné en droit et en fait à un chef d'État élu au suffrage universel.

Les pouvoirs, dans un tel régime, ne sont pas confondus. Ils sont au contraire fort rigoureusement séparés. Les assemblées législatives sont dépourvues de toute influence gouvernementale : leur domaine est celui de la loi, et c'est un domaine bien défini. Elles approuvent également le budget et, normalement, les traités. En cas de conflit, le président, pour le résoudre, dispose d'armes telles que le veto ou la promulgation d'office. La justice occupe une place à part et d'ordinaire privilégiée afin d'assurer la défense des individus contre ce chef très puissant et contre les conséquences d'une entente entre ce chef et les assemblées.

³ Le texte intégral du discours peut être lu sur : <https://mjp.univ-perp.fr/textes/debre1958.htm>

Les qualités du régime présidentiel sont évidentes. L'État a un chef, la démocratie un pouvoir et la tentation est grande, après avoir pâti de l'anarchie et de l'impuissance, résultats d'un régime conventionnel, de chercher refuge dans l'ordre et l'autorité du régime présidentiel.

Ni le Parlement dans sa volonté de réforme manifestée par la loi du 3 juin, ni le Gouvernement lorsqu'il a présenté, puis appliqué, cette loi, n'ont succombé à cette tentation, et c'est, je crois, sagesse. La démocratie en France suppose un Parlement doté de pouvoirs politiques. On peut imaginer deux assemblées législatives et budgétaires uniquement, c'est-à-dire subordonnées. Mais nous devons constater que cette conception ne coïncide pas avec l'image traditionnelle, et, à bien des égards, légitime, de la République. (...)

Regardons, d'autre part, la situation intérieure française et parlons politique. Nous voulons une forte France. Est-il possible d'asseoir l'autorité sur un suffrage si profondément divisé ? (...) La cause me paraît entendue. Le régime présidentiel est actuellement dangereux à mettre en œuvre.

Les conditions du régime parlementaire

Pas de régime conventionnel, pas de régime présidentiel, la voie devant nous est étroite, c'est celle du régime parlementaire. A la confusion des pouvoirs dans une seule assemblée, à la stricte séparation des pouvoirs avec priorité au chef de l'État, il convient de préférer la collaboration des pouvoirs - un chef de l'État et un Parlement séparés, encadrant un gouvernement issu du premier et responsable devant le second, entre eux un partage des attributions donnant à chacun une semblable importance dans la marche de l'État et assurant les moyens de résoudre les conflits qui sont, dans tout système démocratique, la rançon de la liberté.

Le projet de Constitution, tel qu'il vous est soumis, a l'ambition de créer un régime parlementaire. Il le fait par quatre mesures ou séries de mesures : 1° un strict régime des sessions ; 2° un effort pour définir le domaine de la loi ; 3° une réorganisation profonde de la procédure législative et budgétaire ; 4° une mise au point des mécanismes juridiques indispensables à l'équilibre et à la bonne marche des fonctions politiques. (...)

2. Le domaine de la loi

L'article où l'on a tenté de définir le domaine de la loi est de ceux qui ont provoqué le plus d'étonnement. Cette réaction est surprenante. Du point de vue des principes, la définition est normale et c'est la confusion de la loi, du règlement, voire de la mesure individuelle qui est une absurdité. (...) Un observateur de notre vie parlementaire aurait pu, entre les deux guerres, mais davantage encore depuis la Libération, noter cette double déviation de notre organisation politique : un Parlement accablé de textes et courant en désordre vers la multiplication des interventions de détail, mais un gouvernement traitant sans intervention parlementaire des plus graves problèmes nationaux. Le résultat de ces deux observations conduisait à une double crise : l'impuissance de l'État du fait que l'administration était ligotée par des textes inadmissibles, la colère de la nation, du fait qu'une coalition partisane placée au Gouvernement la mettait devant de graves mesures décidées sans avoir été préalablement soumises à un examen sérieux. Définir le domaine de la loi, ou plutôt du Parlement, ce n'est pas réduire la vie parlementaire, c'est également, par détermination des responsabilités du Gouvernement, assurer entre le ministère et les assemblées une répartition nécessaire des tâches.

Tout ce qui touche aux libertés publiques et aux droits individuels ne peut être réglementé que par la loi. Tout ce qui touche aux pouvoirs publics et aux structures fondamentales de l'État ne peut être réglementé que par la loi. En d'autres domaines - attributions de l'État dans la vie économique et sociale notamment - la loi fixe les principes. Le budget, les traités importants sont du domaine de la loi. Le Parlement doit ratifier l'état de siège. Il est seul compétent pour déclarer la guerre. (...)

La définition du domaine de la loi rend au règlement, c'est-à-dire à la responsabilité du Gouvernement, un domaine étendu. Il faut en outre qu'une arme soit donnée au Gouvernement pour éviter les empiétements à venir ; c'est l'exception d'irrecevabilité qui peut être contestée par l'Assemblée, auquel cas le Conseil constitutionnel, dont nous parlerons tout à l'heure, a mission d'arbitrer.

Le Gouvernement peut accepter, à l'occasion, une intervention parlementaire hors le domaine de la loi. Cette intervention ne modifie pas le partage ni ses conséquences. En sens inverse, le Parlement peut déléguer au Gouvernement le droit de statuer en matière législative à l'expiration de la délégation, le législateur retrouve son domaine.

3. La procédure législative et budgétaire

(...) Le Gouvernement peut exercer une influence décisive dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées. (...) Si ce Gouvernement « nourrit » les assemblées, celles-ci travailleront de concert avec lui. Cette règle a sa contrepartie normale ; un jour par semaine est réservé aux questions des parlementaires. La voix de l'opposition est ainsi assurée de se faire entendre.

(...) La procédure législative est profondément rénovée et, j'ose le dire, améliorée. La règle est de nouveau celle des lois de 1875 ; il faut l'accord des deux assemblées. (...)

4. Les mécanismes du fonctionnement parlementaire

(...) *L'obligation du vote personnel* est une exigence morale et politique à la fois. Depuis plus d'un demi-siècle le Parlement français est le seul au monde qui puisse délibérer en l'absence de parlementaires, grâce au système inouï dit des « boîtiers ». On ne peut, à la vérité, trouver meilleure preuve du régime d'assemblée, car ce mécanisme permet d'assurer la permanence parlementaire et de réduire en servitude le Gouvernement. (...)

L'incompatibilité des fonctions ministérielles et du mandat parlementaire a fait, et fera encore, couler beaucoup d'encre. On peut estimer en effet qu'une telle mesure n'est pas dans la nature du régime parlementaire. Certes, il faut des incompatibilités, mais, dans les pays parlementaires anglo-saxons, elles existent plutôt entre le mandat local et le mandat parlementaire : c'est le régime présidentiel qui pratique la césure entre ministre et député ou sénateur. Cependant, la pratique française qui ne connaît quasiment aucune incompatibilité, a favorisé l'instabilité d'une manière telle qu'il serait coupable de ne pas réagir ! La fonction ministérielle est devenue un galon, une étoile ou plutôt une brisque comme les militaires en connaissent, et qui rappelle une campagne. (...) La règle de l'incompatibilité est devenue une sorte de nécessité pour briser ce qu'il était convenu d'appeler la

« course aux portefeuilles », jeu mortel pour l'État. Le projet l'étend de telle sorte qu'il est bien entendu pour tous que l'on ne pourra désormais accéder à une fonction ministérielle qu'à condition de s'y consacrer entièrement (...).

La création du « Conseil constitutionnel » manifeste la volonté de subordonner la loi, c'est-à-dire la décision du Parlement, à la règle supérieure édictée par la Constitution. (...) A ce Conseil d'autres attributions ont été données, notamment l'examen du règlement des assemblées et le jugement des élections contestées, afin de faire disparaître le scandale des invalidations partiales. L'existence de ce Conseil, l'autorité qui doit être la sienne représentent une grande et nécessaire innovation. La Constitution crée ainsi une arme contre la déviation du régime parlementaire.

La difficile procédure de la motion de censure doit tempérer le défaut que nous connaissons bien et depuis trop longtemps. La question de confiance est l'arme du Gouvernement, et de lui seul. Les députés ne peuvent user que de la motion de censure, et celle-ci est entourée de conditions qui ne sont discutées que par ceux qui ne veulent pas se souvenir. L'expérience a conduit à prévoir en outre une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable.

*

Faisons le bilan. (...) en vérité il n'est rien qui ne soit justifié par notre passé, proche ou moins proche - il n'est rien qui ne soit inspiré par la volonté d'assurer la bonne marche des institutions parlementaires.

S'il n'y avait les pouvoirs du Sénat, l'incompatibilité des fonctions ministérielles et la réglementation détaillée de la motion de censure, on pourrait dire que rien de ce qui est contenu dans le projet n'est nouveau (...) Il est d'ailleurs facile de comprendre pourquoi il faut à la France une puissante deuxième chambre, des ministres indépendants du Parlement, et une procédure difficile de la motion de censure : notre régime électoral nous empêche de connaître les majorités cohérentes qui assurent, sans règles détaillées, la bonne marche du régime parlementaire. (...)

III. Le Président de la République (...)

Ses pouvoirs

Chaque fois, vous le savez, qu'il est question, dans notre histoire constitutionnelle, des pouvoirs du Président de la République, un curieux mouvement a pu être observé ; une certaine conception de la démocratie voit, *a priori*, dans tout Président de la République, chef de l'État, un danger et une menace pour la République. Ce mouvement existe encore de nos jours. N'épiloguons pas et admirons plutôt la permanence des idéologies constitutionnelles.

Le Président de la République doit être la clef de voûte de notre régime parlementaire. (...) Il est, dans notre France où les divisions intestines ont un tel pouvoir sur la scène politique, le juge supérieur de l'intérêt national.

A ce titre, il demande, s'il l'estime utile, une deuxième lecture des lois dans le délai de leur promulgation (disposition déjà prévue et qui est désormais classique) il peut également (et ces pouvoirs nouveaux sont d'un intérêt considérable) saisir le Comité constitutionnel s'il a des doutes sur la valeur de la loi au regard de la Constitution. Il peut apprécier si le référendum, qui doit lui être demandé par le premier ministre ou les présidents des assemblées, correspond à une exigence nationale. Enfin il dispose de cette arme capitale de tout régime parlementaire qui est la dissolution. (...)

Ce tableau rapidement esquissé montre que le Président de la République, comme il se doit, n'a pas d'autre pouvoir que celui de solliciter un autre pouvoir : il sollicite le Parlement, il sollicite le Comité constitutionnel, il sollicite le suffrage universel. Mais cette possibilité de solliciter est fondamentale. (...)

Sa désignation

(...) Peut-on continuer, selon la tradition depuis 1875, de le faire désigner par les deux chambres du Parlement ? Nous savons où mène un tel collège électoral : le Président de la République est un arbitre entre les partis membres du Parlement, et cet arbitre, quelle que soit sa valeur morale, éprouve beaucoup de mal à sortir de l'étroit domaine où il est enfermé moins par les textes que par son mode d'élection. Il faut à la République (...) une personnalité qui soit bien plus qu'un arbitre entre les partis et il est peu probable qu'un collège électoral réduit au seul Parlement puisse aboutir au résultat souhaité. (...)

Le suffrage universel ne donne pas un corps électoral normal dans un régime parlementaire. Le président, qui est l' élu du suffrage universel, est un chef politique attaché à l'œuvre quotidienne du Gouvernement et du commandement ; recourir au suffrage universel, c'est recourir à la constitution présidentielle qui a été écartée pour les raisons qui ont été dites au début de cet exposé.

On est alors mené par la force des choses à un collège composé d'élus politiques qui ne soient pas seulement les parlementaires : les conseillers généraux, les conseillers municipaux. (...)

Pour assurer la légitimité du chef de la République française, il faut donner à son corps électoral une image aussi conforme que possible de ce qu'est la France politique. (...) Le projet a pour ambition d'établir l'élection du Président de la République sur des bases telles qu'il réponde aux nécessités de notre siècle.

Conclusion

(...) *Seul le suffrage universel est la source du pouvoir.* - Qu'il s'agisse du législatif et de l'exécutif, cette règle a été respectée. Le collège électoral, le mode de scrutin pour l'élection du Président de la République, ont été précisés dans la Constitution même. (...) Il est simplement entendu que les députés sont élus au suffrage universel direct, et que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales. Les règles fondamentales de la démocratie française sont donc maintenues.

Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés. - De bons esprits ont fait remarquer que la séparation des pouvoirs était un dogme caduc. S'il s'agit de nous apprendre qu'il n'y a pas séparation absolue des pouvoirs mais qu'en fait comme en droit le pouvoir est « un », je n'ai pas attendu ces bons esprits pour le savoir et l'ai même écrit avant eux. Mais ce que ces bons esprits ne disent pas, c'est que faute de séparation dans la nomination et l'organisation des différentes fonctions suivies d'un partage dans les tâches, le régime vire à la dictature : tout caduc qu'est le dogme de la séparation des pouvoirs, il faut cependant que les fonctions essentielles du pouvoir soient divisées, si l'on veut éviter l'arbitraire, et tenter d'associer à la fois autorité et liberté. Le texte qui vous est présenté établit, pour la première fois dans notre histoire constitutionnelle d'une manière aussi nette, la séparation des autorités à l'origine de leur pouvoir et leur collaboration pour réaliser l'unité de pensée et d'action.

Le Gouvernement doit être responsable devant le Parlement. - Ce principe est la ligne directrice du régime parlementaire que le projet a l'ambition d'instituer. Ce principe ne signifie pas que la responsabilité doit être égale devant les deux Chambres. Le Parlement de la République comprend, comme il se doit, selon notre tradition, une Assemblée nationale et un Sénat, mais cette seconde chambre (qui reprend son nom ancien) ne doit pas sortir du rôle éminent qui est le sien, rôle législatif, rôle budgétaire : les attributions politiques sont le fait de l'Assemblée nationale, et ce n'est qu'à titre exceptionnel que le Sénat peut, à la demande du Gouvernement, sortir de son rôle normal. La responsabilité du Gouvernement ne signifie pas davantage qu'elle soit mise en cause d'une manière quotidienne et illimitée sur ce point les meilleurs raisonnements ne valent rien et c'est l'expérience qui l'emporte. La responsabilité du Gouvernement est établie selon des procédures qui doivent éviter le risque d'instabilité.

L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante. (...)

La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples associés. (...)

Après ce rappel des principes de la loi du 3 juin, et avant de conclure, j'évoquerai trois articles du projet qui, du point de vue de la liberté, présentent un intérêt majeur : l'article sur les partis politiques, l'article sur la liberté de questionner le Gouvernement reconnue à l'opposition, l'article sur l'autorité du pouvoir judiciaire au regard de la liberté individuelle.

(...) Le projet déclare : « Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement ». Ces deux phrases sont capitales. Elles sont, du point de vue constitutionnel, la négation de tout système totalitaire qui postule un seul parti. De la manière la plus catégorique, et en même temps la plus solennelle, notre future Constitution proclame sa foi démocratique et fonde les institutions sur cette expression fondamentale de la liberté politique qui est la pluralité des partis.

Un article du projet, après avoir, par un premier paragraphe, donné au Gouvernement une responsabilité majeure dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées, précise ensuite : « Une séance par semaine est réservée, par priorité, aux questions des membres du Parlement et aux réponses du Gouvernement. » Cette disposition est la marque décisive du régime parlementaire et des droits reconnus, dans ce régime, à l'opposition. (...) Si [l'opposition] ne doit pas pouvoir faire obstruction, elle doit pouvoir interroger. C'est l'objet de ce « jour par semaine » réservé aux questions. (...) l'existence constitutionnelle du droit d'interpeller est une pierre de touche de la liberté parlementaire.

A la fin du titre réservé à l'autorité judiciaire, un article est demeuré à l'abri de la critique comme de l'éloge. Il paraît ne pas avoir été compris. C'est celui qui dit : « Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi. » On sait que la disposition du droit anglo-saxon dite *habeas corpus* est souvent citée en modèle. C'est se rendre coupable d'injure à la justice de ne pas déférer un citoyen dans le jour qui suit son arrestation. La garantie est grande et elle est la clef de voûte de tout régime qui prétend respecter la liberté individuelle. La souplesse des règles constitutionnelles anglaises permet de combiner cet impératif avec un autre impératif, celui de la sécurité de l'État. En temps de guerre, en cas de troubles, un acte du Parlement suspend l'application de l'*habeas corpus*. Notre système rigide empêche une si heureuse combinaison. Affirmer dans un article le principe de la compétence judiciaire immédiate et totale, puis donner au Gouvernement le droit, par décret, fût-il soumis à ratification, ce n'est pas, ce ne peut être d'un heureux effet. (...)

Liberté des partis politiques (liberté essentielle de la démocratie), liberté d'interpeller le Gouvernement (liberté essentielle du régime parlementaire), liberté de chaque citoyen garantie par le pouvoir judiciaire (liberté essentielle de l'individu) : le projet de Constitution est inspiré par le plus généreux respect de la liberté. Cette réforme constitutionnelle est la dernière chance donnée aux hommes et aux partis qui pensent que la France peut à la fois demeurer une des fortes nations du monde et une démocratie. (...)

Naturellement, les textes sont les textes et ils ne sont que cela. Que seront, demain, les mouvements du monde ? Que seront, demain, les forces politiques intérieures ? Nul ne peut avec assurance répondre à ces questions qui dominent notre destin. (...) Si nous ne voulons pas que la France dérive, si nous ne voulons pas que la France soit condamnée, une première condition est nécessaire : un pouvoir. Nous voulons donner un pouvoir à la République. (...) Notre ambition ne peut aller plus loin. Une Constitution ne peut rien faire d'autre que d'apporter des chances aux hommes politiques de bonne foi qui, pour la nation et la liberté, veulent un État, c'est-à-dire, avant toute autre chose, un Gouvernement. »

Document n° 7 : Charles DE GAULLE, conférence de presse du 31 janvier 1964 (extraits).

« (...) Je vous répondrai qu'une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique.

Pour ce qui est de la nôtre, son esprit procède de la nécessité d'assurer aux Pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité et la responsabilité dont ils manquaient organiquement sous la troisième et la quatrième République.

Sans doute, le déclenchement de la réforme, en 1958, a-t-il été déterminé par la secousse survenue à Alger, étalant l'impuissance du régime d'alors à surmonter un drame où était en train de sombrer notre unité nationale. D'ailleurs, en 1940, dans des circonstances beaucoup plus tragiques encore, on avait déjà vu abdiquer un régime semblable. Mais, même en dehors de ces brutales démonstrations, nul ne doutait, et depuis longtemps, qu'un

système qui mettait le pouvoir à la discrétion des partis, végétait dans les compromis, s'absorbait dans ses propres crises, était inapte à mener les affaires de notre pays. C'est pourquoi l'esprit de la Constitution nouvelle consiste, tout en gardant un Parlement législatif, à faire en sorte que le pouvoir ne soit plus la chose des partisans, mais qu'il procède directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'État, élu par la nation, en soit la source et le détenteur. C'est ce qui fut réalisé au vu et au su de tout le monde quand je repris la direction des affaires, puis quand j'assumai les fonctions de Président. C'est ce qui a été simplement précisé par le dernier référendum. Il ne semble pas que, depuis qu'elle s'applique, cette conception ait été méconnue par les responsables, ni rejetée par le peuple, ni infirmée par les événements.

Quant à la répartition des pouvoirs, elle a été observée suivant ce que prévoit notre Constitution. Les rôles attribués respectivement : au Président, garant du destin de la France et de celui de la République, chargé par conséquent de graves devoirs et disposant de droits étendus ; au gouvernement, nommé par le chef de l'État, siégeant autour de lui pour la détermination et la mise en œuvre de la politique et dirigeant l'administration ; au Parlement, exerçant le pouvoir législatif et contrôlant l'action du ministère, ont été remplis ainsi que l'exigeait la volonté du pays, les conditions où nous nous trouvons, l'obligation de mener les affaires d'une manière active, ferme et continue.

Il est vrai que, concurremment avec l'esprit et avec le texte, il y a eu la pratique. Celle-ci a naturellement tenu pour une part aux hommes. Pour ce qui est du chef de l'État, il est bien évident que son équation personnelle a compté et je doute que, dès l'origine, on ne s'y attendît pas. Quant aux ministres, et d'abord, aux Premiers : successivement Monsieur Michel Debré et Monsieur Georges Pompidou, ils ont agi avec une évidente efficacité, mais chacun à sa façon et qui n'était pas la même. Le Parlement a imprimé à sa tâche et à son attitude un caractère différent, suivant que, dans l'actuel régime, il ait vécu sa première ou sa deuxième législature. Il faut dire aussi que nos institutions ont eu à jouer, depuis plus de 5 ans, dans des conditions très variables, y compris à certains moments sous le coup de graves tentatives de subversion. Mais, justement, l'épreuve des hommes et des circonstances a montré que l'instrument répond à son objet, non point seulement pour ce qui concerne la marche ordinaire des affaires, mais encore en ce qui a trait aux situations difficiles, auxquelles la Constitution actuelle offre, on l'a vu, les moyens de faire face : référendum, article 16, dissolution de l'Assemblée Nationale.

Sans doute, cette réussite tient-elle essentiellement à ceci que nos institutions nouvelles répondent aux exigences de l'époque autant qu'à la nature du peuple français et à ce qu'il souhaite réellement. Cependant, certains, trouvant peut-être la mariée trop belle, suggèrent des changements qui, en fait, bouleverseraient le système de fond en comble.

C'est ainsi que quelques-uns préconisent un « gouvernement de législature ». L'Assemblée nationale, quand elle aurait, une fois, donné sa confiance au ministère, ne pourrait plus le renverser sans qu'il soit procédé à la dissolution automatique. De cette façon, le chef de l'État – et c'est là, sans doute, le but essentiel du projet – n'aurait pas à intervenir. Mais, par là même, les partis auraient beau jeu de faire en sorte que la désignation du Premier Ministre et, au moment choisi par eux, son remplacement en souplesse, la composition du cabinet, puis ses divisions provoquées du dehors ainsi que ses remaniements, la politique adoptée en apparence, ensuite ses fluctuations, soient de nouveau les objets de leurs jeux et de leurs combinaisons, tandis que leur savoir-faire éviterait à volonté qu'une crise en bonne et due forme n'imposât la dissolution. Ainsi en reviendrait-on au régime d'Assemblée.

D'autres, faisant contre mauvaise fortune bon cœur, font profession d'accepter l'existence d'un chef de l'État qui en soit un, mais à la condition que le Parlement soit, de son côté, érigé en citadelle inexpugnable, où les partis retrouveraient leur empire et leur sûreté. Ceux-là témoignent d'une préférence, assez nouvelle de leur part, en faveur d'un régime qualifié de « présidentiel » et qui serait analogue à celui des États-Unis. Que le Président, disent-ils, soit élu par le peuple en même temps que l'Assemblée Nationale et assume en personne le pouvoir exécutif, mais que, d'autre part, le Parlement exerce intégralement le pouvoir législatif. Surtout, que chacun des deux, strictement enfermé dans son domaine, n'ait aucune prise sur l'autre : le Président ne pouvant dissoudre, ni le Parlement renverser. Ainsi, allèguent ces néophytes, le gouvernement serait concentré entre les mains d'un seul, ce qui obvierait aux inconvénients d'une autorité divisée entre un Président et un Premier ministre, tandis que le Parlement, se trouvant intangible, voterait, ou non, les lois et le budget comme il le jugerait bon.

On ne saurait méconnaître qu'une Constitution de cette sorte a pu, jusqu'à présent, fonctionner cahin-caha aux États-Unis, c'est-à-dire dans un pays qui, en raison de sa composition ethnique, de ses richesses économiques, de sa situation géographique, n'a connu aucune invasion, ni même, depuis un siècle, aucune révolution ; dans un

pays qui comprend deux partis politiques seulement, lesquels ne sont opposés par rien d'essentiel dans aucun domaine : national, social, moral ou international ; dans un pays fédéral, enfin, où le gouvernement n'assume que les tâches générales : défense, diplomatie, finances, tandis qu'il appartient aux 50 États de l'Union de pourvoir à tout le reste. Mais comment ce régime conviendrait-il à la nation française, très fortement centralisée par le long effort des siècles, victime de toutes les secousses intérieures et extérieures depuis sept générations, toujours exposée à en subir d'autres, et où les multiples partis politiques, à l'exception de celui qui pousse au bouleversement, sont divisés et inconsistants ?

Tout d'abord, parce que la France est ce qu'elle est, il ne faut pas que le Président soit élu simultanément avec les députés, ce qui mêlerait sa désignation à la lutte directe des partis, altérerait le caractère et abrégerait la durée de sa fonction de chef de l'État. D'autre part, il est normal chez nous que le Président de la République et le Premier Ministre ne soient pas un seul et même homme. Certes, on ne saurait accepter qu'une dyarchie existât au sommet. Mais, justement, il n'en est rien. En effet, le Président, qui, suivant notre Constitution, est l'homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin ; le Président, qui choisit le Premier ministre, qui le nomme ainsi que les autres membres du gouvernement, qui a la faculté de le changer, soit parce que se trouve accomplie la tâche qu'il lui destinait et qu'il veuille s'en faire une réserve en vue d'une phase ultérieure, soit parce qu'il ne l'approuverait plus ; le Président, qui arrête les décisions prises dans les conseils, promulgue les lois, négocie et signe les traités, décrète, ou non, les mesures qui lui sont proposées, est le chef des armées, nomme aux emplois publics ; le Président qui, en cas de péril, doit prendre sur lui de faire tout ce qu'il faut ; le Président est évidemment seul à détenir et à déléguer l'autorité de l'État. Mais, précisément, la nature, l'étendue, la durée de sa tâche, impliquent qu'il ne soit pas absorbé, sans relâche et sans limite, par la conjoncture politique, parlementaire, économique et administrative. Au contraire, c'est là le lot, aussi complexe et méritoire qu'essentiel, du Premier ministre français.

Certes, il ne saurait y avoir de séparation étanche entre les deux plans, dans lesquels, d'une part le Président, d'autre part celui qui le seconde, exercent quotidiennement leurs attributions. D'ailleurs, les conseils et les entretiens sont là pour permettre au chef de l'État de définir à mesure l'orientation de la politique nationale et aux membres du gouvernement, à commencer par le premier, de faire connaître leurs points de vue, de préciser leur action, de rendre compte de l'exécution. Parfois, les deux plans sont confondus quand il s'agit d'un sujet dont l'importance engage tout et, dans ce cas, le Président procède à la répartition comme il le juge nécessaire. Mais, s'il doit être évidemment entendu que l'autorité indivisible de l'État est confiée tout entière au Président par le peuple qui l'a élu, qu'il n'en existe aucune autre, ni ministérielle, ni civile, ni militaire, ni judiciaire, qui ne soit conférée et maintenue par lui, enfin qu'il lui appartient d'ajuster le domaine suprême qui lui est propre avec ceux dont il attribue la gestion à d'autres, tout commande, dans les temps ordinaires, de maintenir la distinction entre la fonction et le champ d'action du chef de l'État et ceux du Premier ministre.

Pourtant, objectent parfois ceux qui ne se sont pas encore défaits de la conception de jadis, le gouvernement, qui est celui du Président, est en même temps responsable devant le Parlement. Comment concilier cela ? Répondons que le peuple souverain, en élisant le Président, l'investit de sa confiance. C'est là, d'ailleurs, le fond des choses et l'essentiel du changement accompli. De ce fait, le gouvernement, nommé par le chef de l'État et dont au surplus les membres ne peuvent être des parlementaires, n'est plus du tout, vis-à-vis des Chambres, ce qu'il était à l'époque où il ne procédait que de combinaisons de groupes. Aussi, les rapports entre le ministère et le Parlement, tels qu'ils sont réglés par la Constitution, ne prévoient la censure que dans des conditions qui donnent à cette rupture un caractère d'extraordinaire gravité. En ce cas extrême le Président, qui a la charge d'assurer la continuité de l'État, a aussi les moyens de le faire, puisqu'il peut recourir à la nation pour la faire juge du litige par voie de nouvelles élections, ou par celle de référendum, ou par les deux. Ainsi, y a-t-il toujours une issue démocratique. Au contraire, si nous adoptons le système américain, il n'y en aurait aucune. Dans un pays comme le nôtre, le fait que le chef de l'État serait aussi Premier ministre et l'impossibilité où il se trouverait, dans l'hypothèse d'une obstruction législative et budgétaire, de s'en remettre aux électeurs, alors que le Parlement ne pourrait le renverser lui-même, aboutirait fatalement à une opposition chronique entre deux pouvoirs intangibles. Il en résulterait ou bien la paralysie générale ou bien des situations qui ne seraient tranchées que par des *pronunciamentos*, ou bien enfin la résignation d'un président mal assuré qui, sous prétexte d'éviter le pire, choisirait de s'y abandonner, en se pliant, comme autrefois, aux volontés des partisans. On peut penser que c'est cette troisième hypothèse que caressent le plus volontiers les champions imprévus du « régime présidentiel ».

Notre Constitution est bonne. Elle a fait ses preuves depuis plus de cinq années, aussi bien dans des moments menaçants pour la République qu'en des périodes de tranquillité. Sans doute, d'autres circonstances et d'autres hommes donneront-ils plus tard à son application un tour, un style plus ou moins différent. Sans doute l'évolution de la société française nous amènera-t-elle, en notre temps de progrès, de développement et de planification, à reconsidérer l'une de ses dispositions. Je veux parler de celle qui concerne le rôle et la composition du Conseil économique et social. Mais, en dehors de cette précision, qui ne bouleversera pas l'économie de la Constitution, gardons celle-ci telle qu'elle est. Assurément, on s'explique que ne s'en accommodent volontiers ni les nostalgiques, avoués ou non, de la confusion de naguère, ni cette entreprise qui vise au régime totalitaire et qui voudrait créer chez nous un trouble politique d'où sa dictature sortirait. Mais le pays, lui, a choisi, et je crois, pour ma part, qu'il l'a fait définitivement. (...) »

Document n° 8 : Pierre AVRIL, « Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la V^e République », *Pouvoirs*, n° 126, 2008, pp. 5-16 (extraits).

(...) on peut se demander si la consécration de la hiérarchie des normes, si essentielle soit-elle, résume la signification de la Constitution et renvoie à la préhistoire sa dimension politique. N'est-elle pas aussi (et d'abord ?) un « instrument de gouvernement » ? (...)

« Un esprit, des institutions, une pratique... »

Revenons un peu en arrière, pour saisir l'état d'esprit des constitutionnalistes à la veille de la chute de la IV^e République et leur désenchantement à l'égard d'une discipline à laquelle le réel semblait échapper. En témoigne éloquemment l'article que publia Georges Burdeau sous le titre un peu provocateur de « Une survivance : la notion de constitution » en 1956, juste deux ans avant le retour en fanfare de la survivante... Il est illusoire, expliquait-il, de tenter de réformer le régime par les moyens juridiques du parlementarisme rationalisé déjà vainement mobilisés en 1946, parce que le modèle britannique qui ne cesse de nous hanter et que l'on voudrait artificiellement reproduire repose en réalité sur un système de partis simple, fort et efficace. En d'autres termes, ce n'est pas le droit constitutionnel mais la science politique qui doit nous inspirer, et les forces politiques, c'est-à-dire celles que produit le suffrage universel, qui doivent être privilégiées, car la Constitution, comme le ruban des Tuileries évoqué par Mme de Staël, n'est que l'habillage formel d'une réalité sociale qui est déterminante. Aussi comprend-on l'accueil réservé par les professeurs au texte de 1958 dont l'invocation liminaire – et trompeuse – à la séparation des pouvoirs et au dualisme semblait parfaitement anachronique. Le paradoxe est que l'évolution de la V^e République a paru justifier ce diagnostic lorsque la révision de 1962 instituant l'élection du président de la République au suffrage universel et la dissolution qui l'accompagna provoquèrent l'apparition d'un « fait majoritaire » jugé jusque-là impossible : on y vit la véritable naissance de la V^e République dont le texte de 1958 n'aurait été que la superstructure archaïque.

Certes, on n'avait pas tort si l'on considère que cette naissance est celle du « système » politique, effectivement majoritaire et bientôt bipolaire, articulé sur l'élection présidentielle, qui caractérise la rupture de la V^e République avec la IV^e ; en revanche, on se méprenait dans la mesure où 1962 ne marque pas la naissance du « régime » normatif qui a produit ce système, car le régime a été mis en place dès 1959 à travers une application très particulière du texte, et c'est là qu'est intervenue la véritable rupture qui est « constitutionnelle ».

Le texte de 1958, on le sait, fut le fruit d'une série de compromis entre le général de Gaulle et les dirigeants des partis dont le soutien était nécessaire pour que le projet recueillît l'approbation quasi unanime attendue du référendum. Il s'agissait, l'avenir allait le prouver, de ce que Carl Schmitt a qualifié de « compromis dilatoires » (à l'exemple des lois constitutionnelles de 1875), c'est-à-dire de rédactions acceptables sur le moment par les acteurs mais qui dissimulaient des arrière-pensées contradictoires dont ils convenaient tacitement de renvoyer à l'avenir le règlement. Le cœur de la contradiction était que, pour les uns, le gouvernement devait rester parlementaire (et le maintien de sa responsabilité devant l'Assemblée nationale leur donnait apparemment satisfaction), tandis que pour le Général ce gouvernement devait être celui du président (il se ménagea pour cela les moyens nécessaires : abandon de l'investiture, présidence affirmée du conseil des ministres, incompatibilité entre les fonctions ministérielles et le mandat parlementaire). Comme ce fut lui qui mit en œuvre ces dispositions ambiguës, le gouvernement de la V^e République fut immédiatement et de plus en plus évidemment le gouvernement du président, chef incontesté de l'exécutif : telle apparut la Constitution aux yeux

des Français, qui approuvèrent cette interprétation et la pratique qui en découlait. À cet égard, l'élection présidentielle au suffrage universel fut la conséquence logique d'une pratique qu'elle consacra en 1962, après la fin de la guerre d'Algérie, et que les juristes – et les opposants – pouvaient bien contester en invoquant la lettre de la Constitution ; il n'en restait pas moins que cette Constitution s'identifiait pour les Français au gouvernement présidentiel. La suite confirma qu'il ne s'agissait pas d'une parenthèse exceptionnelle qu'allait clore le départ du général de Gaulle, mais bien de « la » Constitution de la France. L'alternance de 1981 parachève l'adhésion en ralliant l'opposition à celle-ci (« la Constitution n'a pas été faite pour moi, mais je m'en accommode », disait François Mitterrand). Au-delà des mots, la Constitution c'était, selon la définition fameuse qu'en donna le Général le 31 janvier 1964, « un esprit, des institutions, une pratique ». L'esprit, c'était le gouvernement du président, les institutions, celles qu'établit le texte, la pratique, l'application qui en résulte.

Schizophrénie constitutionnelle

Relevons l'indifférence que manifeste traditionnellement la doctrine française (à l'exception de René Capitant) vis-à-vis de ce défi théorique évident : l'écart, et parfois l'abîme, entre le texte tel que le comprennent les juristes et la réalité de son application. Les constitutionnalistes semblent atteints d'une espèce de schizophrénie en traitant cet écart comme s'il concernait deux univers étrangers l'un à l'autre – celui du « devoir- être », qu'ils analysent et commentent, et celui de « l'être », qu'ils réduisent à la contingence, au fait, à la « politique », bref à l'impureté de la vie. (...)

Il faut donc prendre en compte les forces politiques, que Georges Burdeau opposait à la Constitution dans son article de 1956 et, en ce sens, la doctrine politiste de l'époque n'avait pas tort d'y attacher son attention, mais elle avait tort de considérer ces forces comme extérieures et rivales de l'ordre constitutionnel alors qu'elles en sont la substance. La Constitution qui régit notre société ne se réduit pas au texte : elle se définit comme l'ensemble normatif constitué par le texte et par les règles effectivement suivies pour son application, ce que les Britanniques appellent les « conventions de la Constitution ». Ces règles résultent du jeu des forces politiques, c'est-à-dire en fin de compte de la volonté démocratique. Or la volonté démocratique manifestée depuis 1958 et confirmée en 1962 était que le président soit le chef de l'exécutif ; il s'ensuivit une interprétation « prétorienne » des dispositions écrites sous forme de conventions réglant l'application du texte conformément à cette volonté. Alors que, selon la conviction de beaucoup de leurs rédacteurs, ces dispositions devaient faire du Premier ministre, qui « dirige l'action du gouvernement » selon l'article 21, l'homme fort du nouveau régime (le président tenant certes un rôle essentiel mais de nature seulement arbitrale), le centre de décision fut déplacé dès l'origine par la première convention : bien qu'il ne fût pas écrit que le Premier ministre est responsable devant le président, il fut convenu qu'il devait se considérer comme tel, ne demeurant à son poste que pour autant qu'il disposait de la confiance présidentielle. Cette tacite relation de dépendance (pourtant écartée lors de l'élaboration de la Constitution) fut explicitement affirmée par le Général le 31 janvier 1964 et confirmée tant par ses successeurs que par les Premiers ministres qui succédèrent à Michel Debré. Le reste s'enchaîne : l'article 20 dispose certes que « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », mais qu'est-ce que le gouvernement en tant qu'instance décisionnelle sinon le conseil des ministres siégeant sous la présidence du chef de l'État, comme le mentionne expressément l'article 9 ? Et ainsi de suite... Rien de cela n'est incompatible avec les textes, mais ce n'est pas ainsi qu'on les interpréterait si l'on faisait abstraction de la force politique (de la légitimité) dont fut investi le président dès l'origine.

L'ère des incertitudes

C'est lorsque cet ensemble normatif a été rompu par les cohabitations que s'est ouverte la phase de désenchantement des dernières décennies : la Constitution n'était plus ce qu'elle était. Ou plutôt, elle se trouvait réduite à son seul texte (« La Constitution, toute la Constitution, rien que la Constitution », proclama François Mitterrand dans son message au Parlement du 8 avril 1986), sans pour autant que la politique perde ses droits : métamorphosé en chef de l'opposition, le président s'ingénia, sous prétexte d'arbitrage, à contrarier le bon fonctionnement des pouvoirs publics qu'il avait mission d'assurer, et à préparer ainsi sa revanche (le même scénario devait se répéter avec son successeur). (...) Au-delà de ces équivoques, les effets des trois cohabitations de 1986, 1993 et 1997 furent calamiteux car ils affectaient la légitimité du régime en brouillant la responsabilité des gouvernants devant le peuple. Responsabilité du président d'abord, qui feignait d'ignorer le désaveu infligé à son gouvernement par les électeurs et se résignait à la condition de roi fainéant (et malfaisant à l'occasion...), alors que la position qu'il occupe sous la V^e République ne se justifie démocratiquement que par la confiance populaire, comme le général de Gaulle l'avait toujours affirmé – et prouvé en démissionnant après l'échec du

référendum de 1969. Responsabilité des gouvernements de cohabitation ensuite, dès lors qu'ils partageaient le pouvoir avec leur adversaire. La régulation démocratique devenait folle, chaque élection contredisant la précédente et, à travers ce dérèglement, la Constitution cessait d'être le repère désignant sans équivoque le responsable suprême. Pour en restaurer l'esprit, certains des plus éminents d'entre les constitutionnalistes plaidèrent efficacement en faveur du quinquennat, (...). En effet, la coïncidence entre le mandat présidentiel et celui de l'Assemblée nationale installe le président dans le rôle de chef « visible » et « responsable » de l'exécutif (...).