

Institut de droit des affaires internationales
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne – Université du Caire

DROIT CONSTITUTIONNEL – S2 **2023-2024**

Cours de M. le Professeur Fabrice HOURQUEBIE

Séance 1 : Les fondements historiques et juridiques de la Ve République

Documents :

1) Les III^e et IV^e Républiques

- *Document n°1* : « Schémas relatifs au fonctionnement des institutions sous les III^e et IV^e Républiques, in V. CATTOIR-JOINVILLE (dir.) : *Travaux dirigés de droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2002, pp. 1-7 et 129-130.
- *Document n°2* : O. DUHAMEL : *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Seuil, 1985, pp. 83-84.
- *Document n°3* : S. BERSTEIN : « Le legs de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76 (janvier 1996), pp. 117-119.
- *Document n°4* : F. GOGUEL, A. GROSSER : *La politique de la France*, Paris, Armand Colin, 1981, pp. 29 et s.

2) La mise en place de la V^e République

- *Document n°5* : Discours du général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946 (extrait).
- *Document n°6* : Discours du général de Gaulle à Épinal, 29 septembre 1946 (extrait).
- *Document n°7* : Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958 (extrait).
- *Document n°8* : Conférence de presse du général de Gaulle, 31 janvier 1964 (extrait).
- *Document n°9* : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958.

Se reporter enfin au texte de la Constitution de la V^e République, notamment à sa structure.

Exercice :

Sujet : « En vous appuyant sur les documents identifiez quelles sont les principales idées constitutives qui ont conduit à l'élaboration de la Constitution de la V^e République ».

Document n°1 : « Schémas relatifs au fonctionnement des institutions sous les III^e et IV^e Républiques, in V. CATTOIR-JOINVILLE (dir.) : Travaux dirigés de droit constitutionnel, Paris, Ellipses, 2002, pp. 1-7 et 129-130.

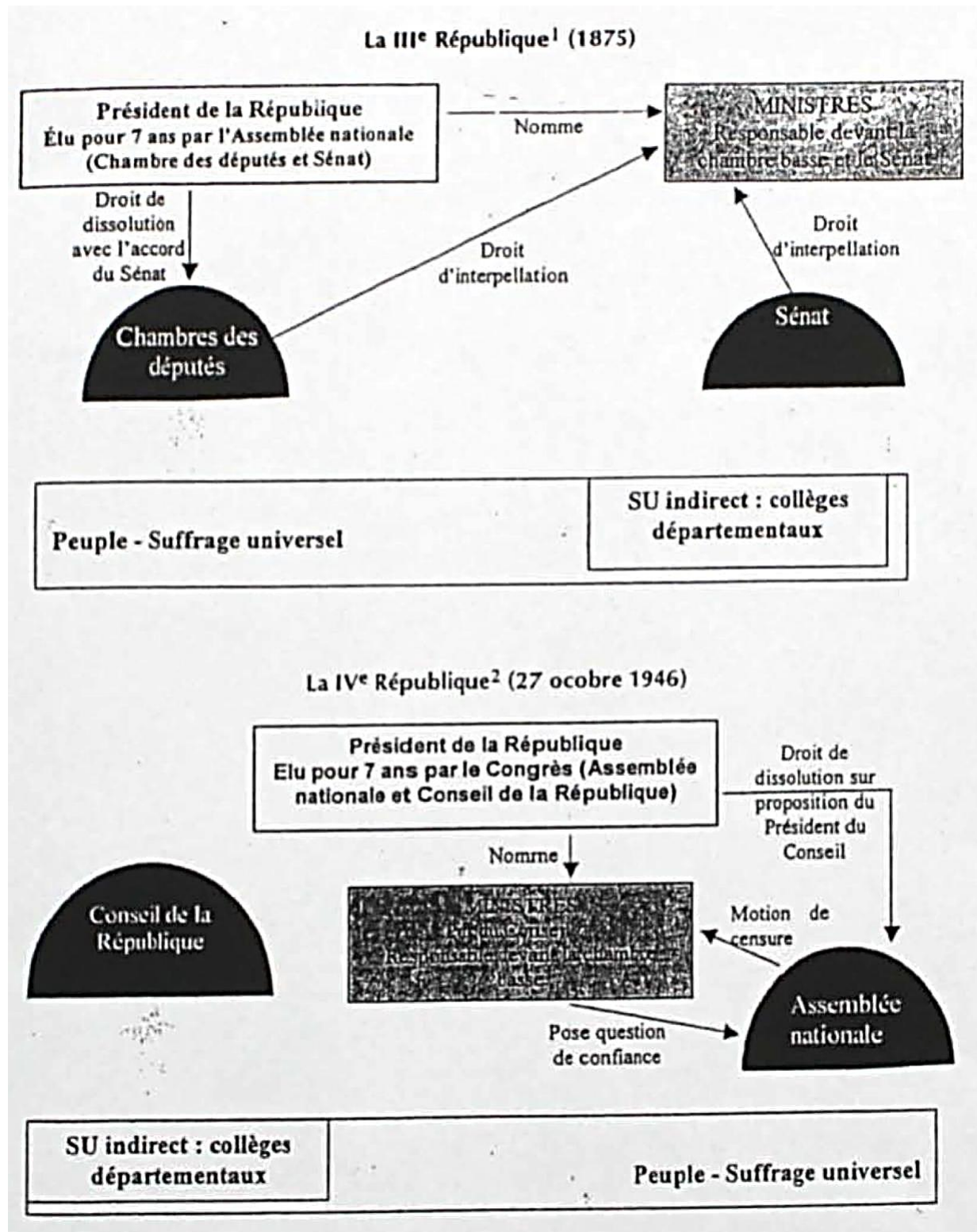


Schéma 3

L'investiture sous la III^e République

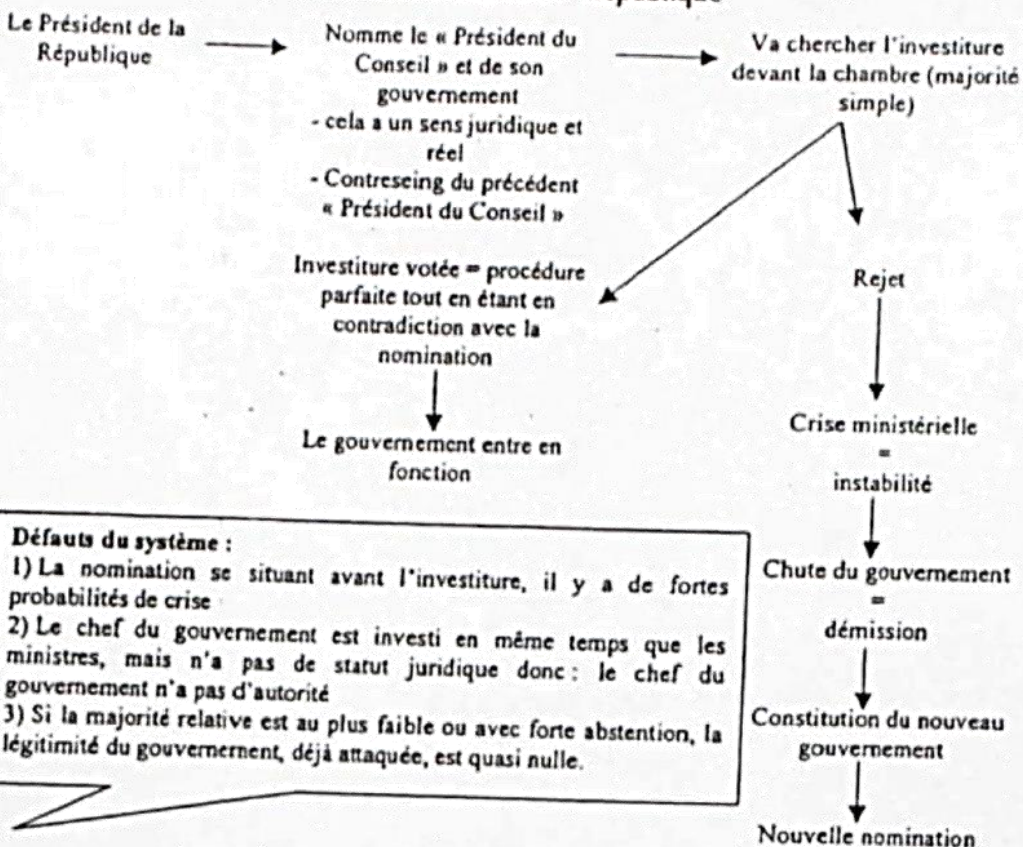


Schéma 4

La « pseudo question de confiance »

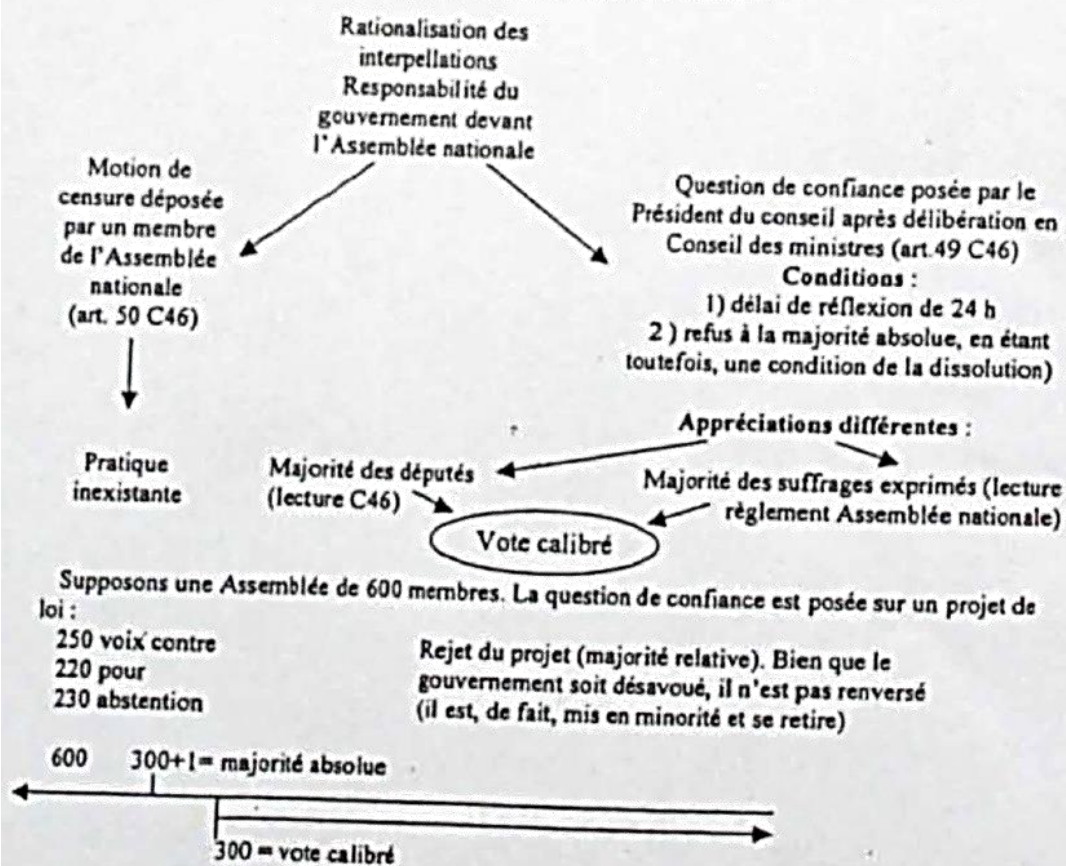
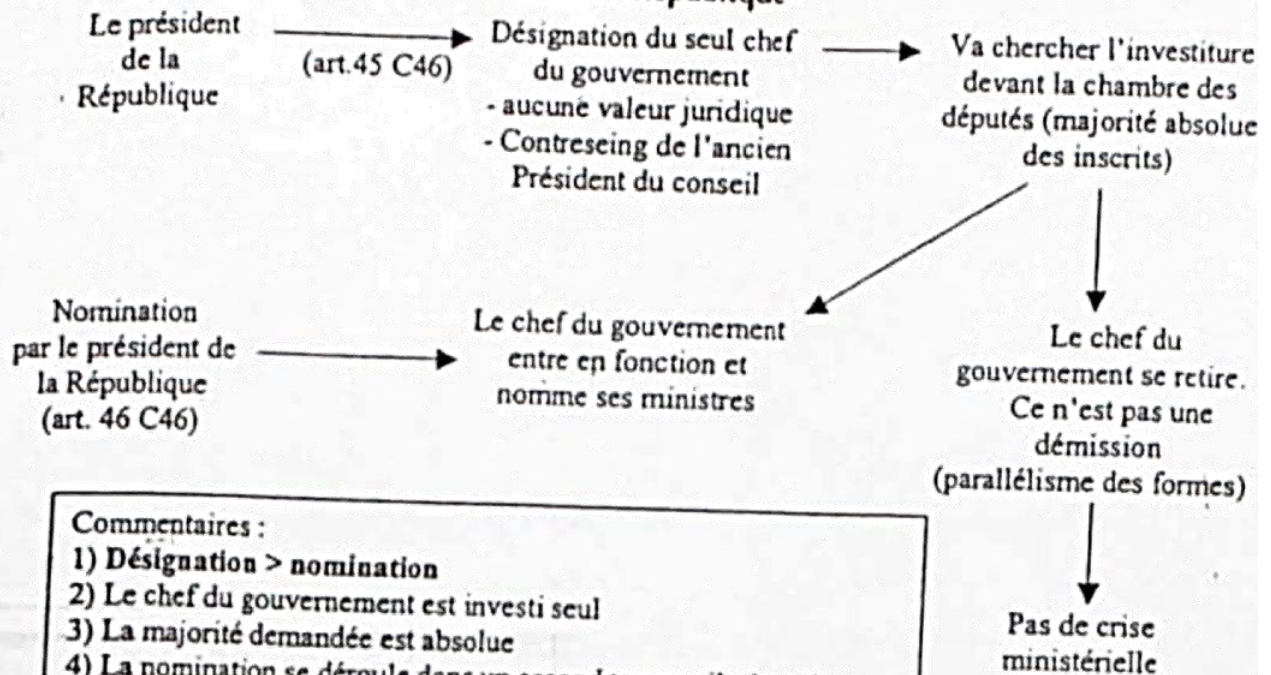


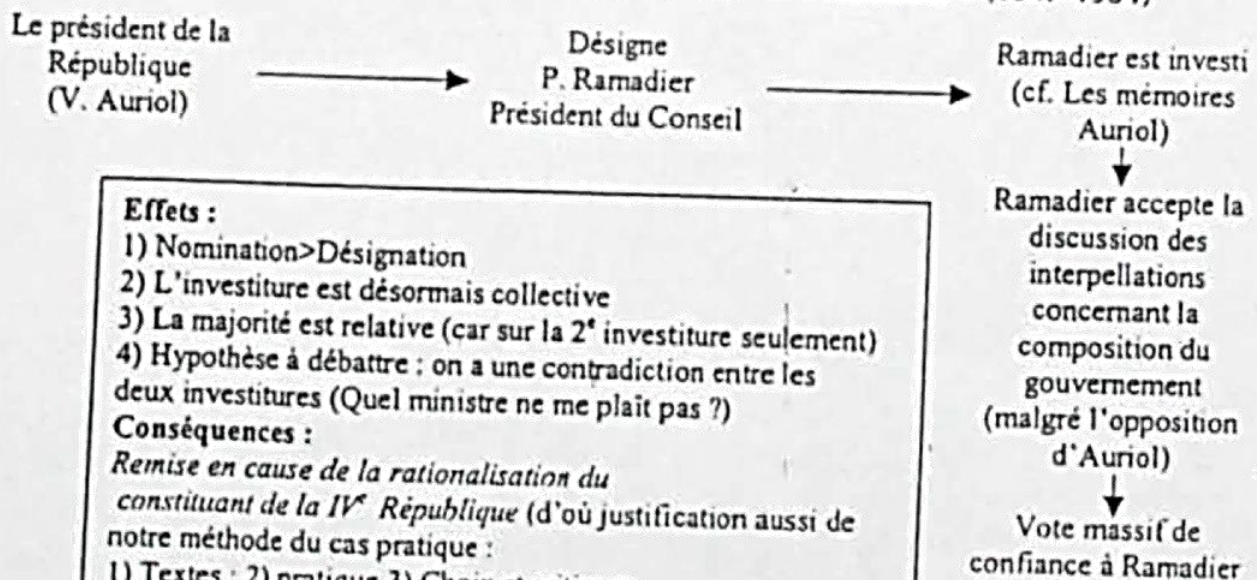
Schéma 1
La IV^e République dans le texte : La rédaction des constituants face à l'instabilité ministérielle de la III^e République¹



Commentaires :

- 1) Désignation > nomination
 - 2) Le chef du gouvernement est investi seul
 - 3) La majorité demandée est absolue
 - 4) La nomination se déroule dans un second temps ; il n'y a donc pas de contradiction juridique.
 - 5) Le contreseing du précédent Président du Conseil assure une légitimité certaine du nouveau Chef du gouvernement
- Conclusion : Cela doit théoriquement bien fonctionner*

Schéma 2
Janvier 1947 : La double investiture dite « investiture Ramadier » (1947-1954)



Effets :

- 1) Nomination > Désignation
- 2) L'investiture est désormais collective
- 3) La majorité est relative (car sur la 2^e investiture seulement)
- 4) Hypothèse à débattre : on a une contradiction entre les deux investitures (Quel ministre ne me plaît pas ?)

Conséquences :

Remise en cause de la rationalisation du constituant de la IV^e République (d'où justification aussi de notre méthode du cas pratique :

- 1) Textes ; 2) pratique 3) Choix et critiques

Document n°2 : O. DUHAMEL : *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Seuil, 1985, pp. 83-84.

À Gambetta, qui avait compris la logique majoritaire de la démocratie moderne et prônait d'ailleurs l'élection au suffrage universel du chef de l'exécutif responsable devant l'Assemblée, les parlementaires préférèrent toujours un Grévy, qui naguère prônait la suppression de la présidence de la République, voire un Clemenceau, qui qualifiait la présidence d'aussi inutile que la prostate et avouait tranquillement voter à ce poste pour le plus bête. Malgré cette vision mythologique de l'Assemblée incarnation du pouvoir des citoyens (ce syllogisme destructeur selon lequel le peuple est souverain, le Parlement incarne le peuple, le Parlement est donc souverain), la III^e République accomplit une grande œuvre politique – preuve supplémentaire que tout n'est pas constitutionnel.

Le citoyen doit disposer d'un savoir – tout être humain adulte étant citoyen, tout enfant a droit au savoir : la politique scolaire des républicains est intimement liée à leur foi démocratique.

L'enseignement primaire public devient gratuit (loi du 16 juin 1881), l'école obligatoire de 6 à 13 ans (loi du 28 mars 1882). Le savoir acquis, le citoyen doit pouvoir l'exercer librement et de façon critique. La liberté de réunion est instaurée moyennant seulement déclaration préalable (loi du 30 juin 1881), la liberté de presse consacrée sans entraves (loi du 29 juillet 1881).

La république ne construit pas pour autant le paradis des libertés ; pour affermir leur pouvoir, les républicains basculent parfois des principes fondamentaux du droit. La loi du 30 août 1883 suspend pour trois ans l'inamovibilité des juges afin d'épurer la magistrature. Les fonctionnaires rétifs à l'idéal républicain sont mutés d'office ou révoqués. L'expression « révolution des emplois » recouvre un clientélisme de grande envergure. En 1904, l'affaire des fiches révélera jusqu'où peut conduire la défense du régime. Le général André, ministre de la Guerre du gouvernement Combes, fait établir par la franc-maçonnerie des fiches sur les sentiments politiques et les pratiques religieuses des officiers afin de gêner leur carrière en conséquence.

« A assisté à la première communion de son fils », « va à la messe », « va à la messe avec son livre »... Les francs-maçons justifient le procédé : « Cette surveillance traditionnelle de ceux qui ont la charge de gérer les intérêts de l'État a toujours été une des obligations de la franc-maçonnerie et des loges maçonniques [...] ce qu'on nous reproche au fond, ce que regrettent nos adversaires, c'est que ce ne soient pas le père Dulac [Stanislas du Lac, prêtre jésuite considéré par les républicains comme responsable, entre autres, de l'invasion cléricale dans les écoles militaires] et la Congrégation qui aient régné en maîtres dans les bureaux du ministère de la Guerre » [...].

Évoquer la **défaite politique de la III^e République** ne signifie pas ici privilégier les ombres sur les lumières, ni même l'échec final sur les succès intermédiaires, mais plutôt constater que **l'ambition démocratique des républicains a été trahie par la substitution d'un régime représentatif instable au gouvernement de la majorité**. Si l'on reprend les principales dates politiques de la III^e République, force est de constater qu'entre en vigueur la loi de la trahison du suffrage universel. **À la volonté manifestée par le peuple se substituent peu à peu les ambitions de ses représentants**. Petite dérive lorsque Grévy tombe pour le trafic de décorations de son gendre (1887), dérive plus sérieuse lorsqu'une partie de la gauche se fourvoie avec le boulangisme, avant de recourir à la dissolution de la Ligue des patriotes et la Haute Cour pour le réduire (1886-1889), ou lorsque le scandale de Panama révèle que nombre de parlementaires ont vendu leur vote (1892), même si l'affaire Dreyfus ressoude la gauche dans la défense des principes, en même temps qu'elle donne naissance à la politique moderne. Le détournement du suffrage se fait plus pleinement sentir durant l'entre-deux-guerres [...].

Document n°3 : S. BERSTEIN : « Le legs de la IV^e République », *Pouvoirs*, n°76 (janvier 1996), pp. 117-119.

Dans la mémoire collective des Français, la IV^e République est marquée d'une connotation incontestablement négative. Cette image péjorative résulte de deux facteurs conjugués : le premier repose sur une constatation qui fait pratiquement l'unanimité, le mauvais fonctionnement politique et institutionnel d'un régime affronté à des enjeux exigeant une autorité dont ses gouvernements sont dépourvus ; le second est plus classique : comme tout régime politique déchu, la IV^e République a été jugée à l'aune de l'appréciation de celui qui lui a succédé, lequel, comme il est d'usage, s'est valorisé en diabolisant son prédécesseur, ne lui laissant que le passif et s'attribuant le mérite exclusif des éléments positifs de l'action gouvernementale. Or, le jugement des historiens diffère très radicalement de ces idées reçues.

Sans méconnaître les faiblesses de la IV^e République, ils considèrent généralement qu'il serait injuste et réducteur de ne la considérer que sous l'angle de ses difficultés politiques et institutionnelles. A leurs yeux, et si on met à part cet aspect des choses, la continuité entre la IV^e et la V^e République l'emporte très largement sur les ruptures, et l'une et l'autre ont joué leur partie dans le processus de modernisation de la France au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la IV^e République posant les fondements d'évolutions dont la V^e devait tirer les fruits et les bénéfices aux yeux de l'opinion.

UNE MODERNISATION DES STRUCTURES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Régime faible, dépourvu de moyens, la IV^e République doit faire face au redoutable défi de relever une économie aux structures vétustes, faute d'investissements durant la crise des années trente, et, de surcroît, usée jusqu'à la corde durant la guerre, laquelle a en outre vu la destruction d'une grande partie de l'infrastructure : ports, voies ferrées, ponts, routes, bâtiments. A cette situation extraordinaire, elle répond par des mesures extraordinaires, plaçant entre les mains de l'État, par les nationalisations, les secteurs clés qui commandent le redressement – énergie, transports et crédit – et définissant les priorités auxquelles la puissance publique entend consacrer l'essentiel des investissements disponibles grâce à la méthode originale de la planification souple et indicative, à mi-chemin d'un libéralisme qui laisse au marché, c'est-à-dire au profit, le soin d'orienter l'économie et d'une économie administrée, tout entière soumise au jeu de la contrainte.

Ce processus, qui permet la reconstruction de l'économie française, va également servir de levier à sa modernisation après 1950, l'État orientant, stimulant, aidant les entreprises sans se substituer à l'initiative privée, sauf dans les domaines où il est lui-même maître d'œuvre. A la suite du plan Monnet de 1947-1952, qui permet la remise en route de l'appareil de production et la modernisation du secteur nationalisé (charbon- nages, électricité, gaz, transports), le plan Hirsch des années 1954-1957 met l'accent sur les industries de consommation et le logement.

Mais surtout, des notions neuves, contrastant avec l'archaïsme d'avant-guerre, sont apparues dans les préoccupations des décideurs et caractérisent la modernisation de l'économie.

Progressivement, dès 1946-1947, la France accepte de se fixer comme objectif le démantèlement de l'appareil protectionniste derrière lequel elle s'était barricadée depuis le début du siècle (contingentements, droits prohibitifs, subventions aux exportations...) pour s'intégrer plus largement au marché mondial. Dès 1953-1954, l'amélioration de la productivité devient un mot d'ordre national et l'aménagement du territoire une priorité des gouvernements. [...]

Or, cette modernisation économique s'accompagne de transformations sociales qui réalisent les objectifs poursuivis par tâtonnements par le régime républicain depuis le début du siècle : la création d'un modèle social original, qui assurerait aux citoyens une garantie contre la maladie, la vieillesse, l'infirmité ; bref, l'ensemble des aléas de l'existence qui rendent précaire le sort du plus grand nombre. Tentée par la III^e République sous la forme de la création d'une société de petits propriétaires maîtres de leurs instruments de travail, cette réalisation d'un modèle social revêt désormais la forme d'une redistribution partielle du revenu national opérée sous le contrôle de l'État par une série de transferts au bénéfice des familles, des malades, des vieillards... avec la Sécurité sociale, mieux adaptée à une société de salariés. La IV^e République met ainsi en œuvre le vieux principe radical du solidarisme, qui conduit peu ou prou, depuis le début du siècle, la politique sociale des gouvernements de la République et qui parvient ainsi à une forme d'achèvement. La mise en place de ce revenu social représente une

modification fondamentale de la condition des salariés, leur donnant, sous le contrôle de l'État, une protection comme ils n'en avaient jamais connue dans l'histoire. De surcroît, la IV^e République fonde ainsi un modèle de société original, appelé à occuper une place de choix dans les valeurs des Français durant tout le XX^e siècle. Elle pose en effet le principe de la responsabilité de l'État dans la garantie donnée à la population de conditions de vie décentes. L'institution en 1950 du SMIG (salaire minimum interprofessionnel garanti), le « minimum vital », est probablement l'une des applications les plus spectaculaires de ce principe, qui se trouve à l'origine d'une multitude d'autres réformes prises par la IV^e et la V^e République (au sens progressiste que l'on donnait alors au mot « réforme »).

Document n°4 : Document n°4 : F. GOGUEL, A. GROSSER : *La politique de la France*, Paris, Armand Colin, 1981, pp. 29 et s.

La remarque fondamentale à faire en ce qui concerne le plus important des groupes politiques, celui qui se trouve statutairement à la tête de l'État, c'est-à-dire le gouvernement, c'est qu'il a été traditionnellement affecté en France, des débuts de la III^e République à la fin de la IV^e, d'une extrême instabilité. En faisant abstraction des années 1940 à 1944 (c'est-à-dire du régime de Vichy, placé dans une situation à tous égards anormale), la France a eu, du début de 1876 au printemps de 1958, 119 gouvernements, dont la durée moyenne n'a pas atteint huit mois. Ce n'est que pendant dix années – de 1899 à 1909 – que cette instabilité a paru disparaître, puisque pendant ces dix ans, la France n'a connu que cinq gouvernements, dont trois (celui de Waldeck-Rousseau, celui de Combes et celui de Clemenceau) ont duré chacun plus de deux ans et demi. Si l'on fait abstraction de cette période, qui contraste à la fois avec celle qui l'a précédée et celle qui l'a suivie, la durée moyenne des gouvernements tombe à sept mois. De 1918 [?] à 1940, elle recule encore, jusqu'à six mois ; il en est de même pour la période 1945-1958 ; encore faudrait-il faire le compte du temps consacré, après la démission d'un cabinet, à la formation de son successeur : dans la dernière année de la IV^e République, de mai 1957 à mai 1958, la durée cumulée de trois crises ministérielles a presque été d'un trimestre.

Le phénomène de l'instabilité ministérielle est *apparu dès les débuts de la III^e République* (il y a eu huit gouvernements de 1876 à 1881) ; il s'est atténué au moment où ce régime avait atteint toute sa force, parce qu'il avait définitivement surmonté les offensives menées contre lui par la droite monarchiste et cléricale sur un terrain essentiellement idéologique ; il a réapparu lorsque le régime s'est trouvé aux prises avec des problèmes d'ordre concret, qu'ils fussent sociaux, économiques ou internationaux ; pendant un demi-siècle, de 1909 à 1958, et malgré le changement apparent des institutions opéré après la seconde guerre mondiale, *il n'a fait que s'aggraver*.

Cette instabilité chronique a eu des effets importants sur la manière dont les gouvernements remplissaient leur tâche. Pratiquement assurés de n'être à la direction des affaires que pour peu de temps, ils ont eu tendance à n'aborder les problèmes qu'à court terme, indépendamment de tout dessein à longue portée – quand ce n'était pas à reporter les difficultés, dans la certitude que ce ne serait plus à eux, mais à leurs successeurs, qu'il incomberait de les résoudre.

Le conservatisme de la politique française en matière économique et sociale, son habitude invétérée de n'envisager les questions les plus diverses que sous l'angle de la préservation du *statu quo* ou des « droits acquis » sont en rapports étroits avec cette incapacité organique de gouvernements éphémères à concevoir et à réaliser des projets à longue portée. Une part considérable de l'*activité* du chef et des membres d'un gouvernement de la III^e ou de la IV^e République était *consacrée, non pas à gouverner, mais à rester au pouvoir*, en repoussant ou en déjouant les attaques de leurs adversaires au Parlement. Il serait à peine exagéré de dire qu'aux yeux de beaucoup de ceux qui participaient à la vie politique ou qui l'observaient pour en rendre compte à l'opinion – députés, sénateurs, journalistes parlementaires – et même des ministres eux-mêmes, *la tâche essentielle d'un homme d'État était moins de gouverner que d'expliquer et de défendre sa politique devant les Chambres*. Rien d'étonnant dans ces conditions à ce que l'administration ait joué en fait un rôle de plus en plus important dans la direction des affaires

publiques, le ministre étant souvent moins un chef, imprimant une orientation donnée à l'activité de ses services, qu'une sorte d'intermédiaire ou d'ambassadeur de la bureaucratie devant le Parlement et l'opinion. Or, on sait la valeur du « précédent » dans toute administration, quelle que puisse être la capacité technique des hommes qui la composent. Les conditions de durée imposées à l'activité des gouvernants avaient en somme pour conséquence de donner à l'action de l'État un caractère de timidité et de conservatisme et de rendre particulièrement malaisée son adaptation à des problèmes nouveaux par leur nature, comme ceux qui n'ont cessé de se poser depuis 1914.

Le nombre même des ministres qui se succédaient au « pouvoir » (s'il n'est pas trop paradoxal d'employer ce terme pour désigner l'exercice d'une fonction gouvernementale enserrée dans des limites aussi étroites) rendait inévitable que beaucoup d'hommes politiques fussent membres de plusieurs gouvernements successifs. La pratique de ces « replâtrages » est apparue très tôt sous la III^e République : le ministère Freycinet, formé en décembre 1879 après la démission de Waddington, comprenait six membres du précédent cabinet pour quatre ministres nouveaux. Elle a duré sans interruption jusqu'à la fin de la IV^e République.

En un sens, *la stabilité des ministres* pouvait peut-être compenser l'instabilité des ministères. Mais il arrivait que le membre d'un gouvernement démissionnaire réapparût dans le cabinet suivant à un département ministériel autre que celui qu'il avait précédemment dirigé. Et surtout, la pratique du « replâtrage » eut pour effet d'une part de diluer les responsabilités entre hommes et entre groupes au point qu'*une élection générale ne put jamais constituer un jugement du suffrage universel sur la gestion des affaires par une équipe clairement définie*, d'autre part de conduire beaucoup de ministres à remplir leur rôle avec la préoccupation essentielle de se ménager le maximum de chance de participer au gouvernement qui succéderait à celui dont ils faisaient partie, c'est-à-dire en déplaisant le moins possible à une fraction au moins de l'opposition et, le cas échéant, en ne pratiquant que très imparfaitement la solidarité ministérielle. Les chefs de gouvernement eux-mêmes semblent en plus d'une occasion avoir eu comme souci primordial, pendant la durée de leurs fonctions, d'agir de façon à rendre aussi aisé que possible leur retour ultérieur au pouvoir après la disparition, qu'ils devaient prévoir assez prochaine, du ministère qu'ils dirigeaient, et de choisir leur point de chute en conséquence. [...]

Toutes ces caractéristiques du comportement habituel des gouvernements de la III^e et de la IV^e République étaient naturellement en rapport direct avec celles du comportement des assemblées parlementaires, et principalement de celle qui était élue directement au suffrage universel, Chambre des députés sous la III^e République, Assemblée nationale sous la IV^e.

L'essentiel à cet égard est la conviction profondément ancrée dans l'esprit des députés que l'assemblée dont ils faisaient partie, émanation du peuple souverain, pouvait légitimement prétendre exercer elle-même, constamment et directement, la souveraineté. L'expression la plus exacte et la plus frappante de cet état d'esprit a sans doute été donnée par Paul Reynaud, le 4 octobre 1962, lorsqu'après la décision du général de Gaulle de soumettre directement aux électeurs, par voie de référendum, un projet de révision tendant à faire élire le président de la République au suffrage universel, il s'est écrié, s'adressant au Premier ministre qui défendait, au nom du chef de l'État, ce recours au peuple souverain : « Pour nous, républicains, la France est ici et non ailleurs ».

Cet état d'esprit explique beaucoup des caractéristiques de la vie parlementaire française. Des expressions comme « la Chambre est toujours maîtresse de son ordre du jour », ou « *le gouvernement est aux ordres de l'Assemblée* », pour avoir été ordinairement employées à l'occasion de circonstances particulières de la vie parlementaire, n'en étaient pas moins hautement révélatrices de la prétention des assemblées à la souveraineté. La susceptibilité protocolaire des députés (qu'André Siegfried a qualifié d'« invraisemblable »), leur indignation sincère lorsqu'un ministre invoquait les obligations autres que parlementaires de sa fonction pour excuser son absence à un débat ou le faire reporter, leur prétention à dicter des décisions particulières à l'administration, parfois à la justice, tout cela s'explique par la

conscience qu'ils avaient, non pas seulement de représenter, mais d'incarner, mais d'être, tous ensemble, le souverain.

Cette souveraineté, le Parlement n'était, par malheur, guère capable de l'exercer de façon satisfaisante, parce qu'il est difficile à un groupe d'hommes nombreux d'agir avec continuité et avec cohérence, à moins qu'il n'accepte d'être dirigé par une équipe restreinte, ou qu'il ne soit organisé en sous-groupes homogènes et peu nombreux. Or, parce qu'elle se jugeait souveraine et considérait donc les ministres comme ses subordonnés, la Chambre des députés ou l'Assemblée nationale française n'a jamais accepté de tenir le Gouvernement pour l'organe directeur de ses travaux – sauf en certaines périodes exceptionnelles où la gravité des circonstances l'obligeait à s'y résoudre (ce fut le cas avec Clemenceau pendant la dernière année de la première guerre mondiale, puis, de 1926 à 1928, après la crise monétaire et financière résolue par Poincaré).

D'autre part, la multiplicité des partis politiques français – ou des groupements qui en tenaient lieu – et le caractère rudimentaire de leur organisation et de leur discipline ne leur permirent *jamais d'imprimer un minimum d'efficacité et de durée* à l'action parlementaire.

Document n°5 : Discours du général de Gaulle à Bayeux, 16 juin 1946 (extrait).

« 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. [...]*

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. [...]

*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. Nous avons à mener à bien, malgré d'immenses difficultés, une rénovation profonde qui conduise chaque homme et chaque femme de chez nous à plus d'aisance, de sécurité, de joie, et qui nous fasse plus nombreux, plus puissants, plus fraternels.

Nous avons à conserver la liberté sauvée avec tant et tant de peine. Nous avons à assurer le destin de la France au milieu de tous les obstacles qui se dressent sur sa route et sur celle de la paix. Nous avons à déployer, parmi nos frères les hommes, ce dont nous sommes capables, pour aider notre pauvre et vieille mère, la Terre. 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 État fort. »

Document n°6 : Discours du général de Gaulle à Épinal, 29 septembre 1946 (extrait).

« Dans l'Histoire de la France, tissée des plus grandes gloires et des plus grandes douleurs, les Vosges viennent, encore une fois, d'offrir à la patrie le fidèle hommage de leur courage et de leurs sacrifices. Nul sol ne fut mutilé plus profondément que le vôtre. Nulle part la destruction des maisons, des fermes, des ateliers, des instruments du travail et de la vie n'a dépassé ce que vous avez subi. Aucune région n'a supporté une proportion supérieure d'hommes et de femmes déportés par l'ennemi – plus de 10 000 – de patriotes fusillés – plus de 3 000 – de pauvres gens chassés de chez eux – plus de 80 000 ! Dans les multiples combats livrés sur les arrières de l'envahisseur par nos forces de l'intérieur, point de faits d'armes plus magnifiques et plus utiles que ceux qui se déroulèrent ici, tels que, par exemple, l'attaque de Corcieux et de Taintrux, le 6 juin 1944, ou la défense de la ferme de Viombois dans les premiers jours de septembre. Dans les rangs de nos armées, combien furent nombreux et combien furent vaillants les combattants de chez vous ! Ah ! si les Vosges eurent, pour finir, l'honneur d'offrir à la glorieuse Ire armée française, à la vaillante 7e armée américaine et à l'immortelle phalange de Leclerc leur base de départ pour bondir jusqu'au Rhin, puis jusqu'au Danube, cet honneur elles l'avaient bien payé !

Leur dévouement et leurs efforts, c'est la France, et la France seulement, qui les inspira aux Vosgiens. C'est pour servir la France, et la France seulement, qu'ils en ont porté la charge. C'est pour la France, et pour la France seulement, que sont morts ceux de leurs enfants qui ont semé de leurs corps sanglants le chemin de la Victoire. Quand il s'agit de l'indépendance et de la grandeur de la patrie, il existe, entre tous les Français, une solidarité vitale, un domaine commun et indivis, pour la défense duquel ils ont

ensemble versé de siècle en siècle, et tout récemment encore, tant de sang et tant de larmes que toute prétention ou surenchère en sont exclues sous peine de sacrilège et où ne peuvent être de mise que le simple respect et l'humble amour de la France.

Mais justement, parce que tous ensemble, fils et filles de la même mère, nous partageons ses peines et ses succès, nous ne sommes que plus attentifs aux grandes leçons qui s'en dégagent. Après les événements terribles que nous venons de traverser, nous comprenons mieux que jamais quelle importance capitale revêt pour notre pays, comme pour le destin de chacun de nous et de chacun de nos enfants, la manière dont s'organise et s'exerce la direction de la nation. Nous mesurons nettement les conséquences que ne peut manquer d'avoir sur notre liberté, notre labeur, nos ressources, notre puissance, notre vie même, la capacité de l'État. Bref, nous savons ce que signifie et jusqu'où se répercute la valeur ou l'infirmité des institutions. Mais, dans ces Vosges qui furent et qui demeurent l'un des môles de la patrie, tant au point de vue de sa défense qu'à celui de son travail et de sa prospérité, dans ces Vosges qui ont tant souffert physiquement et moralement des défaillances antérieures, dans ces Vosges où l'on a toujours pratiqué la vie publique avec ardeur et avec raison, dans ces Vosges qu'inspirent encore les grandes pensées d'un Jules Ferry, on réfléchit particulièrement bien à ce que doit, désormais, devenir la République. A un moment décisif pour l'avenir de l'état, nous ne pouvions trouver pour en parler aucune ville qui, plus qu'Épinal, fût qualifiée pour nous entendre.

La République a été sauvée en même temps que la patrie. Tout au long de la guerre, tandis que nous luttions durement – l'Histoire dira au milieu de quelles intrigues et de quelles difficultés ! – pour réveiller, rassembler, mettre en œuvre les forces rompues de la France et de l'Empire, nous avons pris comme principe politique qu'il n'appartenait qu'au peuple français de décider de ses institutions, et qu'une fois réalisée la libération du pays et remportée la victoire, nous lui rendrions la disposition pleine et entière de lui-même. Le jour même où nous commençons notre mission pour le service de la France, nous avons assumé et proclamé cet engagement. Il y avait là, d'abord, de notre part, l'effet d'une conviction aussi ferme que raisonnée. En outre, dans un conflit qui, pour la France, était idéologiquement l'opposition entre le totalitarisme et la liberté, c'eût été se renier, c'est-à-dire se détruire soi-même, que de tricher avec son idéal. Enfin, en luttant pour tous les droits de la nation, ses droits intérieurs aussi bien que ses droits extérieurs, nous donnions à notre action et à notre autorité le caractère de la légitimité, nous sauvegardions pour tous les Français le terrain sur lequel ils pourraient retrouver leur unité nationale et nous nous mettions en mesure de dresser contre tous essais d'empiétements de l'étranger une intransigeance justifiée.

*L'engagement que nous avons pris, nous l'avons purement et simplement tenu. Dès que cela fut possible, nous avons appelé à voter tous les Français et toutes les Françaises, afin d'élire d'abord les Conseils municipaux provisoires, puis les Conseils généraux, enfin une **Assemblée nationale** à laquelle nous avons remis immédiatement et sans réserve, comme nous l'avions toujours promis, les pouvoirs que nous exercions depuis plus de cinq lourdes années.*

Entre-temps, nous avons gouverné, en appelant à nos côtés des hommes de toutes origines. Nous l'avons fait, certes, avec autorité, parce que rien ne marche autrement, et nous avons sans rémission, mais non sans peine, brisé ou dissous à mesure toutes les tentatives intérieures ou extérieures d'établir quelque pouvoir que ce fût en dehors de celui du Gouvernement de la République. Peu à peu, la nation avait bien voulu nous entendre et nous suivre. Ainsi furent sauvés la maison et même quelques meubles. Ainsi le pays put-il recouvrer le trésor intact de sa souveraineté vis-à-vis de lui-même et vis-à-vis des autres.

C'est pourquoi – soit dit en passant – nous accueillons avec un mépris de fer les dérisoires imputations d'ambitions dictatoriales, que certains, aujourd'hui, prodiguent à notre égard et qui sont exactement les mêmes que celles dont, depuis le 18 juin 1940, nous fûmes comblés, sans en être accablés, par l'ennemi et ses complices, par la tourbe des intrigants mal satisfaits, enfin par certains étrangers qui visaient à travers notre personne l'indépendance de la France et l'intégrité de ses droits.

Mais, si la République est sauvée, il reste à la rebâtir. À cet égard, nous avons toujours fait nettement connaître à la nation quelle était la conception du salut après les terribles leçons que nous venons d'essuyer et devant les durs obstacles que nous avons à franchir. Nous l'avons fait, convaincu que cette conception répondait au sentiment profond du peuple, même si l'embrigadement dans les partis devait

en contrarier l'expression. Nous répétons aujourd'hui ce que nous n'avons cessé de dire sous beaucoup de formes et en beaucoup d'occasions.

Il nous paraît nécessaire que l'état démocratique soit l'état démocratique, c'est-à-dire que chacun des trois pouvoirs publics : exécutif, législatif, judiciaire, soit un pouvoir mais un seul pouvoir, que sa tâche se trouve limitée et séparée de celle des autres et qu'il en soit seul, mais pleinement, responsable. Cela afin d'empêcher qu'il règne dans les pouvoirs de l'État cette confusion qui les dégrade et les paralyse ; cela aussi afin de faire en sorte que l'équilibre établi entre eux ne permette à aucun d'en écraser aucun autre, ce qui conduirait à l'anarchie d'abord et, ensuite, à la tyrannie, soit d'un homme, soit d'un groupe d'hommes, soit d'un parti, soit d'un groupement de partis.

*Il nous paraît nécessaire que le **Chef de l'État en soit un, c'est-à-dire qu'il soit élu et choisi pour représenter réellement la France** et l'Union Française, qu'il lui appartienne, dans notre pays si divisé, si affaibli et si menacé, d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la nation. Pour que le Président de la République puisse remplir de tels devoirs, il faut qu'il ait l'attribution d'investir les gouvernements successifs, d'en présider les Conseils et d'en signer les décrets, qu'il ait la possibilité de dissoudre l'Assemblée élue au suffrage direct au cas où nulle majorité cohérente ne permettrait à celle-ci de jouer normalement son rôle législatif ou de soutenir aucun Gouvernement, enfin qu'il ait la charge d'être, quoi qu'il arrive, le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et des traités signés par la France.*

Il nous paraît nécessaire que le Gouvernement de la France en soit un, c'est -à-dire une équipe d'hommes unis par des idées et des convictions semblables, rassemblés pour l'action commune autour d'un chef et sous sa direction, collectivement responsables de leurs actes devant l'Assemblée Nationale, mais réellement et obligatoirement solidaires dans tous leurs actes, dans tous leurs mérites et dans toutes leurs erreurs, faute de quoi il peut y avoir une figuration exécutive mais non pas de Gouvernement.

Il nous paraît nécessaire que le Parlement en soit un, c'est-à-dire qu'il fasse les lois et contrôle le Gouvernement sans gouverner lui-même, ni directement, ni par personnes interposées. Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif, même par une voie détournée qui serait inévitablement celle des empiétements et des marchandages. Le Parlement doit comporter deux Chambres: l'une prépondérante, l'Assemblée nationale, élue au suffrage direct, la seconde, le Conseil de la République, élue par les Conseils généraux et municipaux, complétant la première, notamment en faisant valoir, dans la confection des lois, les points de vue financier, administratif et local qu'une Assemblée purement politique a fatalement tendance à négliger.

Il nous paraît nécessaire que la justice soit la justice, c'est à dire indépendante de toutes influences extérieures, en particulier des influences politiques. Si donc, comme il est raisonnable, la justice s'administre en un Conseil de la Magistrature, encore serait-il indispensable que ce Conseil demeurât fermé aux interventions des partis.

Il nous paraît nécessaire que l'Union Française soit une union et soit française, c'est-à-dire que les peuples d'outre-mer qui sont liés à notre destin aient la faculté de se développer suivant leur caractère propre et accèdent à la gestion de leurs affaires particulières à mesure de leurs progrès, qu'ils soient associés à la France pour la délibération de leurs intérêts et que la France maintienne sa prééminence pour ce qui est commun à tous : politique étrangère, défense nationale, communications, affaires économiques d'ensemble. Ces conditions impliquent, d'une part, des institutions locales propres à chacun des territoires et, d'autre part, des institutions communes : Conseil des États, Assemblée de l'Union française, Président de l'Union française, ministres chargés des affaires communes à tous.

Depuis que le travail constituant a commencé de s'accomplir, la grande voix du peuple a pu se faire entendre directement à deux reprises et chaque fois dans le sens de ce qu'il faut réaliser. Voici que, de nouveau, les constituants viennent de terminer leur travail. Il convient maintenant d'en juger.

*Quant à nous, nous déclarons que malgré quelques progrès réalisés par rapport au précédent, le **projet de Constitution qui a été adopté la nuit dernière par l'Assemblée nationale ne nous paraît pas satisfaisant**. Nous même, d'ailleurs, serions surpris qu'en fussent aucunement satisfaits beaucoup de ceux qui l'ont voté pour des raisons bien éloignées, sans doute, du problème constitutionnel lui-même. Car, c'est une des caractéristiques étranges de la vie politique d'aujourd'hui que les questions s'y traitent, non dans leur fond et telles qu'elles se posent, mais sous l'angle de ce qu'il est convenu d'appeler la « tactique » et qui conduit parfois, semble-t-il, à abandonner les positions qu'on avait juré de défendre. Mais nous, qui ne pratiquons point un art aussi obscur et qui pensons, au contraire, que pour la France rien n'est plus important que de restaurer au plus tôt l'efficienc e et l'autorité de l'État républicain, nous estimons que le résultat acquis ne peut être approuvé parce qu'il ne répond pas aux conditions nécessaires.*

Car enfin, alors qu'il apparaît à tous à quel point l'État est enrayé, à la fois par l'omnipotence et par la division des partis, est-il bon de faire en sorte que ces partis disposent en fait, directement, à leur gré et sans contrepoids, de tous tes pouvoirs de la République ?

Alors que tout le monde constate les fâcheux effets qu'entraînent la dépendance des ministres par rapport aux divers partis et le défaut de leur solidarité, est-il bon de faire en sorte que ce système devienne définitif ? Or, que sera l'indépendance du Gouvernement si c'est de l'investiture de son chef par les partis que procède l'exécutif avant même d'être constitué ? Que sera sa solidarité si chaque ministre est responsable séparément et pour son compte devant l'Assemblée nationale ?

Alors que tout révèle la gravité de la situation financière du pays, est-il bon d'attribuer à l'Assemblée nationale l'initiative des dépenses, de refuser au Conseil de la République la possibilité de s'y opposer et de faire élire celui-ci de telle manière qu'il ne fasse que refléter l'autre Assemblée ?

Alors que n'échappe à personne l'importance que revêt, pour chaque citoyen, l'indépendance de la justice, est-il bon de remettre l'administration de celle-ci à un Conseil dont la moitié serait élue par les partis ?

Alors que les événements soulèvent dans les territoires d'outre-mer tant de courants impétueux et attirent sur eux les intrigues et les désirs des étrangers, est-il bon que les institutions de l'Union Française soient accrochées à des organes sans force ?

Alors que nos institutions doivent avoir pour base le libre choix des citoyens, est-il bon que ceux-ci ne soient pas consultés sur la manière générale dont ils voudraient élire leurs mandataires et que pour l'avenir, on dépouille le peuple du droit qu'il s'était réservé de décider lui-même par référendum en matière constitutionnelle ?

Franchement non ! Un pareil compromis ne nous paraît pas être un cadre qui soit digne de la République. Après d'affreuses blessures physiques et morales, la mort ou l'épuisement des meilleurs, l'engloutissement de la moitié de notre fortune nationale, la ruine de notre budget, les détestables divisions jetées, comme toujours, dans l'esprit public par les malheurs de la nation, la France peut et doit trouver son nouvel équilibre politique, économique, moral et social, mais il lui faut, pour y parvenir, un État équilibré. Dans ce monde dur et dangereux, où le groupement ambitieux des Slaves, réalisé bon gré mal gré sous l'égide d'un pouvoir sans bornes, se dresse automatiquement en face de la jeune Amérique toute débordante de ressources et qui vient de découvrir à son tour les perspectives de la puissance guerrière, alors que l'Occident de l'Europe est, pour un temps, ruiné et déchiré, la France et l'Union Française n'ont de chances de sauvegarder leur indépendance, leur sécurité et leurs droits que si l'État est capable de porter, dans un sens déterminé, une responsabilité pesante et continue. Nous ne résoudrons les vastes problèmes du présent et de l'avenir : conditions de la vie des personnes et des familles et, d'abord, des moins avantagées, activité économique du pays, restauration financière, réformes sociales et familiales, organisation de l'Union Française, défense nationale, refonte de l'administration, position et action de la France dans le monde, que sous la conduite d'un État juste et fort.

Ces convictions-là sont les nôtres. Elles n'ont pas de parti. Elles ne sont ni de gauche, ni de droite. Elles n'ont qu'un seul objet qui est d'être utile au pays. Ils le savent bien et elles le savent bien tous les hommes et toutes les femmes de chez nous, dont nous avons eu souvent l'honneur et le réconfort de toucher le cœur et d'atteindre l'esprit en leur demandant de se joindre à nous pour servir la France. Cette fois encore, nous sommes certains que la clarté et la fermeté, qui sont toujours les habiletés suprêmes, l'emporteront en définitive, et qu'ainsi naîtront pour la France les institutions républicaines de son salut et de son renouveau.

Vive la République ! Vive la France ! »

Document n°7 : Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État, 27 août 1958 (extrait).

« 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.

Il est ensuite, dans l'intérêt supérieur de notre sécurité et de l'équilibre du monde, de sauvegarder et de rénover cet ensemble que nous appelons traditionnellement la France d'outre-mer.

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. Une seconde volonté a conduit à préciser comment, autour de la France, on pouvait établir une Communauté.

I.- Donner à la France un régime 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. On a tenté de corriger ses défauts en modifiant le règlement de l'Assemblée. Peine perdue. Celles des modifications du règlement contraires au fonctionnement du régime conventionnel ne sont pas appliquées, ou elles sont impuissantes. On a tenté un nouveau remède en augmentant les pouvoirs de la deuxième assemblée. Peine également perdue. La division en deux chambres est une bonne règle du régime parlementaire, car elle permet à un gouvernement indépendant de trouver, par la deuxième assemblée, un secours utile contre la première : en régime conventionnel on neutralise ou plutôt on diminue l'arbitraire d'une assemblée par l'autre sans créer l'autorité. On a tenté enfin un remède par des coalitions ou contrats entre partis. Peine toujours perdue ! L'entente entre factions ne résiste pas au sentiment d'irresponsabilité que donne à chacune d'entre elles et à ses membres le fonctionnement du régime d'assemblée.

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'import 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.

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.*

A cette raison de droit, s'ajoutent deux raisons de fait qui sont, l'une et l'autre, décisives.

Le Président de la République a des responsabilités outre-mer il est également le président de la Communauté. Envisage-t-on un corps électoral comprenant, universellement, tous les hommes, toutes les femmes de la France métropolitaine, de l'Algérie, de l'Afrique noire, de Madagascar, des îles du Pacifique ? Cela ne serait pas raisonnable et serait gravement de nature à nuire à l'unité de l'ensemble comme à la considération que l'on doit au chef de l'État.

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 ? Doit-on oublier qu'une part importante de ce suffrage, saisie par les difficultés des années passées, adopte, à l'égard de la souveraineté nationale, une attitude de révolte qu'un certain parti encadre avec force pour des objectifs que des hommes de l'État et de gouvernement ne peuvent accepter ?

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. [...] »

Document n°8 : Conférence de presse du général de Gaulle, 31 janvier 1964 (extrait).

*« [...] 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'exigeaient 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 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 abrègerait 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 pronunciamientos, 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 différents. 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°9 : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, Journal officiel de la République française (extraits).

Loi constitutionnelle du 3 juin 1958

portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution

L'Assemblée nationale et le Conseil de la République ont délibéré,
L'Assemblée nationale a adopté,
Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article unique

Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le gouvernement investi le 1er juin 1958 et ce, dans les formes suivantes :

Le Gouvernement de la République établit un projet de loi constitutionnelle mettant en œuvre les principes ci-après :

1° Seul le **suffrage universel est la source du pouvoir**. C'est du suffrage universel ou des instances élues par lui que dérivent le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ;

2° Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être effectivement séparés de façon que le Gouvernement et le Parlement assument chacun pour sa part et sous sa responsabilité la plénitude de leurs attributions ;

3° Le **Gouvernement doit être responsable devant le Parlement** ;

4° **L'autorité judiciaire doit demeurer indépendante** pour être à même d'assurer le respect des libertés essentielles telles qu'elles sont définies par le préambule de la Constitution de 1946 et par la Déclaration des droits de l'homme à laquelle il se réfère ;

5° La Constitution doit permettre d'organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

Pour établir le projet, le Gouvernement recueille l'avis d'un comité consultatif ou siègent notamment des membres du Parlement désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République. Le nombre des membres du comité consultatif désignés par chacune des commissions est au moins égal au tiers du nombre des membres de ces commissions ; le nombre total des membres du comité consultatif désignés par les commissions est égal aux deux tiers des membres du comité.

Le projet de loi arrêté en Conseil des ministres, après avis du Conseil d'État, est soumis au référendum. La loi constitutionnelle portant révision de la Constitution est promulguée par le président de la République dans les huit jours de son adoption.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 3 juin 1958.

Par le président de la République, René Coty.
Le président du Conseil des ministres, C. de Gaulle.
Le ministre d'État, Guy Mollet.
Le ministre d'État, Pierre Pflimlin.
Le ministre d'État, Félix Houphouët-Boigny.
Le ministre d'État, Louis Jacquinot.
Le garde des sceaux, ministre de la justice, Michel Debré.