



TRAVAUX DIRIGÉS DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de : M. le Professeur Philippe COSSALTER

Chargées de travaux dirigés : Dr. Maria KORDEVA

M^{me} Sarah GEIGER

Année universitaire 2020/ 2021 – Licence L1 – S2

SÉANCE n°1 – L'élaboration et la révision de la Constitution du 4 octobre 1958

I. Documents reproduits :

Document n°1 : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, Stéphane Rials (éd.), *Textes constitutionnels français*, 22^e édition, PUF, collection *Que sais-je ?*, 2009, p. 78.

Document n°2 : *L'exercice du pouvoir*, Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État du 27 août 1958 in *Textes et documents sur la politique institutionnelle de la V^e République* rassemblés par Didier Maus, *La Documentation française*, p. 2-10 (extraits).

Document n°3 : Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de Science politique*, n°1, 1959, p. 87-100 (extraits).

Document n°4 : Georges Vedel, « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de Science politique*, n°1, 1964, p. 20-32 (extraits).

Document n°5 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard, La Documentation française, 2008 (extraits).

II. Exercices :

1/ Expliquez, de manière structurée et à l'appui des documents reproduits, les spécificités de l'élaboration de la Constitution de 1958 et les principales caractéristiques du régime de la V^e République.

2/ Selon vous, quelles modifications les deux grandes révisions constitutionnelles (1962 et 2008) ont-elles apporté à l'architecture institutionnelle originelle de la V^e République ?

Document n°1 : Loi constitutionnelle du 3 juin 1958, Stéphane Rials (éd.), *Textes constitutionnels français*, 22^e édition, PUF, collection *Que sais-je ?*, 2009, p. 78.

ARTICLE UNIQUE. – Par dérogation aux dispositions de son article 90, la Constitution sera révisée par le Gouvernement investi le 1^{er} 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 où 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 désigné 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.

Document n°2 : *L'exercice du pouvoir*, Discours de Michel Debré devant le Conseil d'État du 27 août 1958 in *Textes et documents sur la politique institutionnelle de la V^e République* rassemblés par Didier Maus, *La Documentation française*, p. 2-10 (extraits).

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.

(...) 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. (...)

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

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. (...)

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 (...). (...) 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. Le régime des sessions

Les assemblées, en régime parlementaire, ne sont pas des organes permanents de la vie politique. Elles sont soumises à des sessions bien déterminées et assez longues pour que le travail législatif, le vote du budget et le contrôle politique soient assurés dans de bonnes conditions, mais aménagées de telle sorte que le Gouvernement ait son temps de réflexion et d'action. (...)

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. Du point de vue des faits, notre système juridique était arrivé à un tel point de confusion et d'engorgement qu'un des efforts les plus constants, mais tenté en vain au cours des dernières années, était de « désencombrer » un ordre du jour parlementaire accablé par l'excès des lois passées depuis tant d'années en des domaines où le Parlement n'a pas normalement compétence législative. 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. (...)

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

Notre procédure législative et budgétaire était une des marques les plus nettes du caractère d'assemblée qui était celui de notre régime démocratique. Le texte soumis à vos délibérations propose des modifications qui peuvent à certains paraître secondaires ; en droit et en fait, elles sont fondamentales.

Le Gouvernement peut exercer une influence décisive dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées. Il a le droit en effet d'exiger la priorité pour ses projets, également pour les propositions qu'il accepte. Ainsi, on ne verra plus un Gouvernement déposer un projet et se désintéresser de son sort. Ainsi on ne verra plus une assemblée obliger le Gouvernement

à une discussion d'ordre politique simplement pour obtenir le fonctionnement de la procédure législative. 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 renouvelée et, j'ose le dire, améliorée. La règle est de nouveau celle des lois de 1875 ; il faut l'accord des deux assemblées. Est également maintenue en vigueur la règle traditionnelle du Parlement français : celle du droit d'amendement de chaque parlementaire. Mais des transformations importantes ont été décidées. (...)

Une dernière innovation est à signaler, dont l'objet est de diminuer l'arbitraire, tant gouvernemental que parlementaire, en tout ce qui touche les pouvoirs publics. La Constitution ne peut pas tout réglementer en ce domaine. Il n'est pas bon, cependant, qu'une loi soit hâtivement rédigée et votée. Une procédure particulière simplement marquée par un long temps de réflexion et des pouvoirs accrus du Sénat est destinée à faire des lois organiques des textes dotés d'une plus grande stabilité, c'est-à-dire, comme il se doit, entourés d'un plus grand respect. Le fonctionnement des assemblées, les grandes règles de l'organisation de l'État, la magistrature, feront l'objet, notamment, de lois organiques.

4. Les mécanismes du fonctionnement parlementaire

Le projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les moeurs. Quand on veut briser de mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs. C'est dans cette catégorie de mesures qu'il faut ranger l'obligation du vote personnel, les incompatibilités qui accompagnent la fonction ministérielle, le contrôle de la constitutionnalité des lois, enfin la procédure minutieuse de la motion de censure.

L'obligation du vote personnel est une exigence morale et politique à la fois. (...)

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. (...) 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.

Il fallait enfin supprimer cet arbitraire parlementaire qui, sous prétexte de souveraineté, non de la Nation (qui est juste), mais des assemblées (qui est fallacieux), mettait en cause, sans limites, la valeur de la Constitution, celle de la loi, et l'autorité des gouvernements.

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. Il n'est ni dans l'esprit du régime parlementaire, ni dans la tradition française, de donner à la justice, c'est-à-dire à chaque justiciable, le droit d'examiner la valeur de la loi. Le projet a donc

imaginé une institution particulière que peuvent seules saisir quatre autorités : le Président de la République, le premier ministre, les deux présidents d'assemblées. 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 partisans. 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.

* * *

(...)

III. Le Président de la République

Si vous me permettez une image empruntée à l'architecture, je dirai qu'à ce régime parlementaire neuf, (...) il faut une clef de voûte. Cette clef de voûte, c'est 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. Faute d'un vrai chef d'État, le Gouvernement, en l'état de notre opinion, en fonction de nos querelles historiques, manque d'un soutien qui lui est normalement nécessaire. C'est dire que le président de notre République ne peut être seulement, comme en tout régime parlementaire, le chef d'État qui désigne le premier ministre, voire les autres ministres, au nom de qui les négociations internationales sont conduites et les traités signés, sous l'autorité duquel sont placées l'armée et l'administration. 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.

Est-il besoin d'insister sur ce que représente la dissolution ? Elle est l'instrument de la stabilité gouvernementale. Elle peut être la récompense d'un gouvernement qui paraît avoir réussi, la sanction d'un gouvernement qui paraît avoir échoué. Elle permet entre le chef de l'État et la nation un bref dialogue qui peut régler un conflit ou faire entendre la voix du peuple à une heure décisive.

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. (...)

A ces pouvoirs normaux du chef de l'État, soit en tant que Président de la République parlementaire, soit en tant que président de la Communauté, le projet de Constitution ajoute des pouvoirs exceptionnels. On en a tant parlé qu'on n'en parle plus, car, sans doute, certains esprits s'étaient un peu hâtés de critiquer avant de lire attentivement. Quand des circonstances graves, intérieures ou extérieures, et nettement définies par un texte précis, empêchent le fonctionnement des pouvoirs publics, il est normal à notre époque dramatique, de chercher à donner une base légitime à l'action de celui qui représente la légitimité. Il est également normal, il est même indispensable, de fixer à l'avance certaines responsabilités fondamentales. A propos de cet article on a beaucoup parlé du passé. On a moins parlé de l'avenir, et c'est pourtant pour l'avenir qu'il est fait. Doit-on, en 1958, faire abstraction des formes modernes de guerre ? A cette question la réponse est claire on n'a pas le droit, ni pour ce cas ni pour d'autres, d'éliminer l'hypothèse de troubles profonds dans notre vie constitutionnelle. C'est pour l'hypothèse de ces troubles profonds qu'il faut solennellement marquer où sont les responsabilités, c'est-à-dire les possibilités d'action.

Sa désignation

Cette responsabilité normale du chef de l'État en régime parlementaire, (...) cette responsabilité exceptionnelle du chef de l'État en période tragique, voilà qui exige que sa désignation soit entourée de soins particuliers.

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 et à la Communauté 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. (...)

CONCLUSION

Réforme du régime parlementaire, (...) enfin, et pour l'un et pour l'autre, définition des nouvelles fonctions du Président de la République et désignation précise de son corps

électoral, ai-je besoin de vous dire en terminant que cette tâche a été entreprise dans le respect des principes fixés d'un commun accord entre le Gouvernement du général de Gaulle et les assemblées parlementaires, accord qui s'est manifesté par la loi du 3 juin dernier.

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. En ce qui concerne les Assemblées, nous sommes demeurés dans la tradition républicaine la loi électorale de l'une et de l'autre est extérieure à la Constitution. 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 en, 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. (...)

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. « La dernière chance » : c'est le général de Gaulle qui a prononcé ces mots et il avait le droit de les prononcer, lui sans qui cette chance ne pourrait être saisie, lui sans qui notre État et notre liberté courraient présentement les plus graves périls.

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. Notre tâche cependant doit être influencée par ce fait que ces mouvements seront profonds et brutaux, que ces forces politiques seront passionnées. Notre tâche doit également être influencée par cet autre fait que nous sommes déjà arrivés aux échéances de mille difficultés. Notre époque est celle du déséquilibre, de l'instabilité, des problèmes sans cesse remis en cause.

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°3 : Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution française du 4 octobre 1958 », *Revue française de Science politique*, n°1, 1959, p. 87-100 (extraits).

Sur la nature des événements qui ont affecté la vie politique française au mois de mai 1958, les exégètes n'ont pas fini de discuter. (...)

La Constitution de 1958 est peut-être « le texte le plus mal rédigé de notre histoire constitutionnelle »¹ ; c'est en tout cas une Constitution hors série. Et cette qualité, elle ne la doit pas à la nouveauté des organes qu'elle établit ou à son habileté à agencer les rouages gouvernementaux. Elle la doit à ce qui est l'essence même d'une Constitution, c'est-à-dire à la conception du pouvoir qu'elle met en œuvre. (...)

Le trait essentiel de la Constitution de 1958 réside dans le rétablissement de l'État au rang des forces animatrices de la vie politique. Cet État qu'un demi-siècle d'hégémonie parlementaire avait relégué parmi les abstractions tout juste bonnes à peupler les médiations de quelques théoriciens attardés, nous le voyons soudain reparaître, non plus comme un symbole ou une allégorie, mais comme une puissance armée pour l'action. Légitimé par le référendum, doté d'un organe, – le président de la République, – assuré de faire efficacement valoir ses exigences grâce aux prérogatives dont il dispose, défini enfin par son assise nationale et par son rôle de mainteneur de la cohésion et de la grandeur française, l'État est un pouvoir. (...)

(...) En même temps qu'elle aménage les institutions pour y introduire le pouvoir étatique, la Constitution maintient le pouvoir populaire. (...) Entre le pouvoir d'État et le pouvoir du peuple, elle ne choisit pas : elle les consacre l'un et l'autre. Elle tend à réconcilier l'autorité avec la démocratie : l'autorité indispensable pour que la démocratie ne se dissolve pas dans l'aveuglement des intérêts ou la rivalité des factions ; la démocratie non moins nécessaire pour que l'autorité demeure légitime. (..)

¹ R. Capitant, préface à L. Hamon, *De Gaulle dans la République*, 1948, p. XIV.

Elle organise l'exercice de la fonction politique sur deux plans : l'un où se révèle le pouvoir d'État, l'autre où intervient le pouvoir démocratique.

Le premier c'est le plan des options irréversibles, celui où se décide l'avenir de la collectivité. (...)

Au plan du pouvoir démocratique se déroule la vie quotidienne. Alors les intérêts s'affrontent ; classes et familles spirituelles font entendre leurs exigences ; les partis élaborent les programmes, encadrent les forces, accusent les antagonismes de telle sorte que, sur les problèmes de l'heure, la volonté populaire puisse se prononcer.

(...) Mais alors, dira-t-on, en consacrant ces deux pouvoirs, la Constitution n'introduit-elle pas, dans son assise même, l'éventualité de leurs conflits ? (...) Mais ce n'est pas de l'exercice du pouvoir dont il est question, c'est de son fondement. Par le fait même qu'on les distingue, pouvoir d'État et pouvoir démocratique sont voués à une rivalité qui n'aura pas d'issue que dans la suprématie de l'un ou de l'autre. (...)

L'instauration d'un pouvoir d'État par la Constitution du 4 octobre est le résultat de la conjonction d'une expérience et d'un tempérament.

L'expérience est évidente. C'est celle de l'impuissance du régime des partis à dégager une volonté nationale à la mesure des problèmes que pose notre temps. Sous la IV^e République, chaque fois qu'une décision majeure s'imposait, le Parlement, incapable de la prendre à raison de ses divisions, abandonnait provisoirement au gouvernement la responsabilité des choix. La délégation de pouvoir, théoriquement prohibée et pratiquement indispensable, s'analysant ainsi en un constat de l'inefficacité des procédures parlementaires à faire un pouvoir d'État avec des impératifs partisans. (...) un paradoxe qui, à la longue, devait amener la chute du régime, le service de l'État semblait ne pouvoir être assuré que par l'abdication temporaire des représentants du peuple. On conçoit, dans ces conditions, que les auteurs de la Constitution de 1958 se soient souciés de doter l'État d'un pouvoir qui ne soit pas seulement le produit d'une résignation provisoire de la représentation nationale.

Aux leçons de l'expérience vint s'ajouter le tempérament d'un homme. Par disposition sans doute et plus encore, peut-être, par fidélité à la figure qu'il doit à l'Histoire, le général de Gaulle n'est pas l'homme des contingences. S'il acceptait de revenir au pouvoir, ce n'était pas pour sauver le régime mais pour sauver l'État. (...) Dominé par le sens de l'État jusqu'à avoir osé en assumer, seul, l'incarnation en 1940, le général de Gaulle revenait avec cette volonté énoncée par le discours de Bayeux du 16 juin 1946, (...) de restaurer la grandeur française par l'entremise d'un État avec lequel devait se confondre la destinée de la France.

Or l'État, à peine de demeurer une notion vaine, doit incarner un pouvoir. Ce pouvoir, qui ne procède pas des partis, qui n'est pas délégué par eux, c'est le pouvoir de la République. Il est tout à fait remarquable que, dans tous ses appels et ses discours, c'est elle que le général invoque, c'est de son service qu'il se réclame. (...)

(...) La fiction de la continuité légale entre la IV^e et la V^e République – fiction que le général de Gaulle lui-même avait imposée comme condition de son retour aux affaires- ne

pouvait être admise que si le régime « démissionnaire » avait la possibilité de transmettre ses instructions à son successeur. Sur le plan juridique ce fut l'objet de la loi constitutionnelle du 3 juin qui, en même temps qu'elle transférait le pouvoir constituant au gouvernement du général de Gaulle, énonçait les principes que la future Constitution devrait respecter. Sur le plan politique la continuité fut symbolisée par la présence, aux côtés du général, de ministres d'État dont le passé attestait qu'il ne serait pas porté atteinte à la légitimité démocratique.

(...) Pour lui l'État est une figure de l'ordre, ce n'est pas le déguisement d'une force partisane. Que dans son refus de permettre que son nom serve de drapeau aux partis, il y ait une marque de mépris à l'égard du niveau où se situent leurs luttes, c'est indéniable ; mais il faut y voir plus encore le signe d'une certaine manière aristocratique – d'aucuns diront : monarchique – d'entendre l'État dont il a conscience d'incarner l'autorité et qu'il le place bien au-dessus des salissures de la vie quotidienne. Cette allure transcendante que revêt l'État dans la conception gaulliste le rend impropre à tout engagement dans les combats politiques (...).

Un souverain, deux pouvoirs, n'est-ce point là le paradoxe, la contradiction, l'hérésie constitutionnelle ? Pour établir qu'il n'en est rien, il suffit de se reporter à l'analyse de la notion du peuple en tant qu'elle sert de support aux régimes politiques². (...)

(...) La Constitution restaure le pouvoir d'État pour donner une arme à la nation, un garant à patrie. Mais elle ouvre aussi les institutions à la volonté du peuple concret. Et là, c'est le pouvoir qui procède du suffrage direct, à l'expression duquel concourent les partis (article 4), c'est le pouvoir démocratique qui gouverne. Cette compétence n'est pas sporadique ; elle est quotidienne et générale. C'est elle qui définit l'article 20 puisque le gouvernement qui « détermine et conduit » la politique est un gouvernement responsable.

Quant au partage des responsabilités entre l'organe du pouvoir d'État et celui qui est l'instrument des exigences démocratiques, on en trouve également dans le texte constitutionnel une énonciation non équivoque. C'est, d'une part la distinction faite par l'article 19 entre les actes du président de la République qui sont soumis à l'obligation du contreseing et ceux qui en sont dispensés, d'autre part l'attribution par l'article 16 de pouvoirs spéciaux au chef de l'État en cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics.

Avec ses décisions qui doivent être contresignées, le président entre dans le jeu parlementaire ; il pénètre dans l'arène où s'affrontent ces « factions » que les hommes de 1791 avaient cru abolir en proclamant l'indivisibilité de la souveraineté nationale. Sans doute cherchera-t-il à faire prévaloir un pouvoir d'arbitrage que les prérogatives dont il est par ailleurs investi lui permettront d'exercer avec plus d'autorité que n'y était autorisé son prédécesseur de la IV^e République. Mais enfin la règle démocratique lui imposera de s'incliner devant la volonté non équivoque du Parlement. Il lui appartiendra alors de peser ce que cette volonté met en cause ; et si l'examen lui révèle que le jeu devient dangereux pour la nation, il pourra le suspendre. Ce n'est plus des exigences d'une majorité parlementaire que dépendront les options

² Voir G. Burdeau, *op.cit.*, VI, n^{os} 8 et s.

politiques, mais d'un impératif étatique. Au changement de dimension des problèmes répondra une mutation dans la structure du pouvoir. C'est aussi cette mutation indispensable qui rend possible l'article 16. Qu'autorise-t-il, en effet, sinon à assurer la survie de l'État dans le moment où – provisoirement et du fait de circonstances *qui ne sont pas provoquées par les organes étatiques* – les institutions démocratiques sont paralysées ?

(...) Il s'agit d'un régime absolument inédit parmi les formes politiques et dont l'originalité réside dans la variation des mécanismes de décision en fonction de la nature et de l'importance des problèmes en cause.

Nous étions accoutumés à des systèmes gouvernementaux où un pouvoir, majestueusement unitaire dans son fondement en dépit de sa fragmentation entre des organes distincts, était mis en œuvre aussi bien pour statuer sur le taux des cotisations de Sécurité sociale que pour engager irrévocablement l'avenir du pays par son adhésion à une constellation internationale. Il nous faut considérer désormais que ce monolithisme de la puissance est révolu. (...) Au gouvernement des Français se superpose le gouvernement de la France, de cette France dont le général de Gaulle nous dit dans ses *Mémoires* que toute sa vie « il s'est fait une certaine idée ». (...)

Si cette dualité des formules gouvernementales constitue l'essence du régime les chances de celui-ci apparaissent liées à la manière dont les gouvernants s'accommoderont de ce double pouvoir qui, tout à la fois, procède d'eux et les dépasse. (...)

Tout dualisme est fragile et, plus que tout autre, le dualisme des pouvoirs. (...) Les deux pouvoirs de la Constitution de 1958 échapperont à cette fatalité si, l'un comme l'autre, ils conservent l'assise populaire que leur assigne la Constitution. (...) Pour éviter la rupture possible, il y a dans le langage du général de Gaulle un maître-mot qui indique la voie, c'est « ensemble ». (...) ensemble le pouvoir d'État et le pouvoir démocratique, de telle sorte que, de l'union entre une démocratie consciente des impératifs nationaux et un État perméable aux exigences du peuple d'aujourd'hui, procède ce pouvoir de la République qui ne saurait être autre chose que la volonté de la France exprimée par les Français.

Document n°4 : Georges Vedel, « Vers le régime présidentiel ? », *Revue française de Science politique*, n°1, 1964, p. 20-32 (extraits).

Le problème institutionnel français est toujours posé. (...) dans l'été 1962, c'est le chef de l'État lui-même qui remet en cause, et sur deux points essentiels, le système installé quatre ans plus tôt.

Il demandait tout d'abord que, désormais, le président de la République fût élu au suffrage universel, ce qui constituait une nouveauté profonde par rapport à la conception initiale de la Présidence, dans laquelle le chef de l'État était élu du suffrage indirect, d'un collège de notables (...). D'autre part, à la procédure régulière de révision de la Constitution fondée sur le préalable du vote des Chambres était substituée, par une innovation juridiquement

irrégulière, une procédure de recours direct au référendum. La pratique constitutionnelle ne faisait ainsi que consacrer une mutation profonde de la pratique politique elle-même qui, comme on le dira plus loin, était déjà sensible dès le milieu de 1959.

Si l'on rappelle ces événements, ce n'est point pour les analyser une fois de plus, encore moins pour rappeler qu'ils n'étaient nullement imprévisibles, mais inscrits dans les données mêmes du régime institué en 1958 – au point que certains avaient pu les y lire. (...)

Face à ce problème, les positions des acteurs et des observateurs de la vie politique sont variées.

Pour certains, déjà difficilement acceptable avant la réforme de 1962, la Constitution actuelle devient intolérable après cette réforme. (...) La thèse officielle du Parti Communiste, opposé à la Constitution depuis l'origine, est que, après la chute du régime actuel, l'élection d'une Constituante permettrait la restauration d'institutions démocratiques qui ressemblaient fort, si l'on ne se trompe, à celles qu'organisait le projet constitutionnel d'avril 1946 (...).

Plus nuancée est (...) la position de ceux qui pensent que tout n'est pas caduc dans la Constitution actuelle, mais qu'elle doit être réorientée dans un sens nettement parlementaire, le centre de gravité de la vie politique devant être replacé dans la majorité des Chambres. (...)

A l'opposé de ces points de vue se situe celui des partisans de l'instauration en France d'un véritable régime présidentiel. On connaît leurs arguments.

Tout d'abord, il n'y a pas d'alternative démocratique à un tel régime. Le système actuel tourne de plus en plus au consulat plébiscitaire et la solution du « parlementarisme rationalisé », si sincères que puissent être subjectivement ceux qui la défendent, ne serait, objectivement, que la réinstallation des mœurs et des pratiques de la IV^e République, qui nous appris ce que valaient les « recettes » pour faire vivre un régime parlementaire dans un pays où manque la substance même de ce régime : un système de partis cohérent et vigoureux. Or, chacun est convaincu que le retour à l'impuissance et au changement ouvrirait la voie à toutes les aventures et à toutes les subversions. (...)

(...) la Constitution de 1958, même après la mutation du référendum d'octobre 1962, fournirait finalement, sans nouvelle commotion politique, un instrument satisfaisant – à la condition que l'on s'en serve sans la déformer. (...)

Il est parfaitement exact qu'un régime présidentiel, comme tout autre régime démocratique, suppose des partis vigoureux et cohérents. Mais les vœux que l'on peut former pour qu'il en soit ainsi ont d'autant moins de chances de se réaliser que les institutions politiques invitent à la dispersion des forces politiques.

Or l'élection présidentielle au suffrage universel constitue la plus efficace incitation au regroupement et à la concentration. Elle n'aboutira sans doute pas à donner à la France un *two-party system* du type anglais (si ce résultat était à notre portée, rien ne s'opposerait à un régime parlementaire). Mais il est vraisemblable qu'elle conduira à deux ou trois grandes confédérations de forces politiques qui ne seront pas très éloignées de ce que sont en réalité les

partis américains, dont la centralisation et l'unité ne se manifestent guère qu'en temps d'élection présidentielle. Ce résultat serait sans doute très gravement compromis si l'on voulait, selon la lettre de notre texte constitutionnel, faire du Premier ministre et de son gouvernement un organe autonome dont la responsabilité peut être mise en jeu devant l'Assemblée nationale. Inviter les partis à jouer, après le jeu de l'élection présidentielle qui les a regroupés, le jeu du combat parlementaire, c'est, dans l'état de nos mœurs et de nos traditions, les inciter à une dispersion nouvelle, à cultiver leurs oppositions, leur goût pour les combinaisons ministérielles, en bref détruire d'une main ce qu'on aurait construit de l'autre. (...)

Mais, nous dira-t-on, il ne s'agit pas de prendre au sérieux l'article 20 de la Constitution et de faire du gouvernement le centre moteur de l'exécutif ; élu au suffrage universel, le président de la République sera, qu'on le veuille ou non, qu'il le veuille ou non, ce moteur de la politique nationale. Il s'agit plutôt d'interposer une espèce d'amortisseur entre le président et les Chambres, d'éviter que tout conflit entre les deux pouvoirs ne se dramatiser automatiquement et, en somme, de permettre au chef de l'Etat de ne participer au combat que dans de grandes occasions. (...)

Elle [la Constitution] n'ouvre l'avenir que sur une désolante alternative : le retour au pseudo-parlementarisme de la IV^e République ou l'accentuation du consulat plébiscitaire. Si – sans peut-être que le pouvoir l'ait voulu – elle a pourtant amorcé certains progrès, c'est paradoxalement dans la mesure où elle a été infléchie et, avec l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct, bouleversée. Il s'agit de savoir si, entrée sans trop savoir comment dans la voie du régime présidentiel, la République française doit demeurer à mi-chemin. A ceux qui croient qu'il faudra bien aller jusqu'au bout, on reprochera peut-être un excessif esprit de géométrie. Leur est-il tout de même permis de rappeler que la science politique moderne a été fondée par un homme qui croyait que « les lois sont les rapports nécessaires qui dérivent de la nature des choses » ?

Document n°5 : Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, Fayard, La Documentation française, 2008 (extraits).

Introduction

(...) Pour autant, force est de constater que les institutions de la V^e République ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante. En dépit des nombreuses révisions constitutionnelles intervenues ces dernières années – la Constitution a été révisée vingt-deux fois depuis 1958, dont quinze fois au cours des douze dernières années – les institutions peinent à s'adapter aux exigences actuelles de la démocratie.

Surtout, la présidentialisation du régime, entamée en 1962 avec l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, s'est développée sans que la loi fondamentale évolue de telle manière que des contrepoids au pouvoir présidentiel soient mis en place. Certes, la possibilité de saisine du Conseil constitutionnel par soixante parlementaires, intervenue en 1974, a tempéré la toute puissance du pouvoir politique. Mais le Parlement demeure enfermé

dans les règles d'un « parlementarisme rationalisé », caractérisé par la quasi-tutelle du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, dont il n'est pas contestable qu'il avait son utilité en 1958, au sortir des douze années de régime d'assemblée, mais qui participe, aujourd'hui, d'une singularité française peu enviable au regard des principes mêmes de la démocratie.

L'acception présidentialisante du régime a été définie par le Général de Gaulle lors de sa célèbre conférence de presse du 31 janvier 1964. La pratique suivie par ses successeurs n'a guère démenti cette lecture des institutions, à la notable exception des périodes de cohabitation, au cours desquelles la lettre de la Constitution a prévalu sur son esprit et la réalité du pouvoir exécutif est passé, pour l'essentiel, entre les mains du Premier ministre.

L'adoption du quinquennat et ce qu'il est convenu d'appeler l' « inversion du calendrier électoral » (...) a pour effet de lier étroitement le scrutin présidentiel et les élections législatives, ont accentué la présidentialisante du régime. (...) les attributions du Président de la République s'exercent sans contrepouvoirs suffisants et sans que la responsabilité politique de celui que les Français ont élu pour décider de la politique de la nation puisse être engagée.

Il s'en déduit que le rééquilibrage des institutions passe d'abord, dans le cadre du régime tel qu'il fonctionne aujourd'hui, par un accroissement des attributions et du rôle du Parlement.

(...)

La deuxième [constatation] est relative à la nécessité, apparue du fait de la survenance des expériences dites de « cohabitation », de clarifier les attributions respectives du Président de la République et du Premier ministre. La présidentialisante (...) s'est traduite, dans les temps ordinaires, par une double responsabilité du Premier ministre, devant l'Assemblée nationale (...), mais aussi devant le Président de la République, comme ne le prévoit pas l'article 8 de la même Constitution.

(...)

La première [réforme] (...) consiste à tenter de mieux définir le partage des rôles entre les gouvernants et, surtout, à encadrer davantage l'exercice des attributions que le Président de la République tient de la Constitution (...) ou de la pratique politique et institutionnelle.

(...)

Deuxième réforme : renforcer le Parlement. Le Comité a unanimement estimé que cet aspect de sa mission revêtait un caractère fondamental. Améliorer la fonction législative, desserrer l'étau du parlementarisme rationalisé, revaloriser la fonction parlementaire, doter l'opposition de droits garantis, renforcer le pouvoir et les moyens de contrôle du Parlement : tels sont, aux yeux du Comité, les grandes lignes du nécessaire rééquilibrage de nos institutions, et ce quelles que puissent être, en fonction de la personnalité des acteurs de la vie publique, l'interprétation et la pratique de la Constitution. Encore faut-il ajouter que le Comité a estimé que, sans préjudice des modifications éventuelles apportées aux modes de scrutin – et il a souhaité faire part de ses réflexions en ce domaine – l'interdiction du cumul des mandats était nécessaire au succès de la réforme institutionnelle ambitieuse qu'il appelle de ses vœux. (...).

Chapitre I^{er} : Un pouvoir exécutif mieux contrôlé

Dès 1958 et plus encore depuis 1962, ce qu'il est convenu d'appeler le « bicéphalisme » de l'exécutif a été la marque de la V^e République. Entre le Président de la République qui le nomme et l'Assemblée nationale devant laquelle il est responsable, le Premier ministre occupe une position en réalité mal définie. A la différence des régimes parlementaires, dans lesquels le chef du gouvernement détient à lui seul la totalité du pouvoir exécutif et des régimes présidentiels, dans lesquels il en va de même pour le chef de l'État, le partage des rôles entre le Président de la V^e République et le Premier ministre demeure ambigu. (...)

La clarification des responsabilités au sein du pouvoir exécutif suppose une définition aussi nette que possible des rôles respectifs du Président de la République et du Gouvernement, dirigé par le Premier ministre. La pratique actuelle, confortée par la mise en vigueur du quinquennat et la synchronisation du calendrier entre les élections présidentielles et législatives, paraît la rendre plus nécessaire encore. (...)

(...) le Comité a pris acte du fait que coexistent, en France, deux sources de légitimité, l'une présidentielle, issue de l'élection du chef de l'État au suffrage universel, l'autre parlementaire, issue de l'élection des députés au suffrage universel, on ne pouvait sérieusement imaginer d'éliminer, en fait, la possibilité d'une divergence d'orientation politique entre le chef de l'État et la majorité de l'Assemblée nationale.

Chapitre II : Un Parlement renforcé

Rééquilibrage et modernisation sont au cœur des propositions formulées par le Comité pour ce qui concerne le rôle et les attributions du Parlement.

Rééquilibrage, parce que le « parlementarisme rationalisé » dont la Constitution du 4 octobre 1958 porte la marque fut sans doute utile, voire indispensable, en son temps. Mais, face à un pouvoir exécutif qui, en raison notamment du fait majoritaire, a gagné en cohérence et en capacité d'action, il n'est que temps de faire en sorte que l'institution parlementaire remplisse mieux le rôle qui lui incombe dans toute démocratie moderne : voter les lois et contrôler le Gouvernement. (...)

Rééquilibrage et modernisation, enfin, parce que (...) l'affirmation effective des droits et du rôle du Parlement est la clé de l'encadrement des attributions d'un pouvoir exécutif rénové. (...)

C'est pourquoi le Comité a consacré une part essentielle de ses travaux à cet aspect de sa mission. Il lui est apparu que le renforcement du Parlement qu'il appelle de ses vœux doit reposer sur cinq piliers : donner aux assemblées la maîtrise de leurs travaux ; améliorer la fonction législative et d'évaluation de l'action gouvernementale ; revaloriser la fonction parlementaire ; renforcer les garanties reconnues à l'opposition. (...)

