

FRÉDÉRIC
ROUVILLOIS

DROIT

Droit
constitutionnel

2. La V^e République

6^e édition

Champs université

FRÉDÉRIC ROUVILLOIS

Droit constitutionnel 2

Ce manuel en deux volumes (1. Fondements et pratiques ; 2. La V^e République) est destiné aux étudiants en première année de licence de droit et aux élèves des Instituts d'études politiques, ainsi qu'aux candidats aux concours de la fonction publique.

La V^e République est née de la volonté de restaurer un État fort et de rendre au pouvoir exécutif un rôle prépondérant. Mais les cohabitations successives et les révisions constitutionnelles favorables au renouveau du Parlement ont malmené ce schéma initial. C'est dans cette perspective, celle d'une fragilisation encore accrue par la révision du 23 juillet 2008, qu'il faut envisager la V^e République. Après avoir évoqué la genèse de la Constitution du 4 octobre 1958, cet ouvrage présente les institutions qu'elle met en place – le peuple, le président de la République, puis le couple gouvernement/Parlement – (première partie), avant de s'attacher à sa dimension « normative » (seconde partie), c'est-à-dire aux règles qu'elle contient ou qu'elle organise sous l'égide du Conseil constitutionnel, nouveau « gardien de la Constitution ».

Agrégé de droit public, **Frédéric Rouvillois** enseigne notamment le droit constitutionnel et les libertés fondamentales à l'université de Paris. Il a publié une trentaine d'ouvrages, parmi lesquels *Crime et utopie* (Flammarion, 2014), *Être (ou ne pas être) républicain* (Cerf, 2015) et un *Dictionnaire nostalgique de la politesse* (Flammarion, 2016).

Nouvelle édition
revue et mise à jour, 2019.

Flammarion

Frédéric Rouvillois

Droit constitutionnel

2. La V^e République

6^e édition

Champs université

Dans la même collection

Clémence Barray et Pierre-Xavier Boyer, *Contentieux administratif*.

Éric Canal-Forgues et Patrick Rambaud, *Droit international public*, 3^e édition.

Michel Clapié, *Manuel d'institutions européennes*, 3^e édition.

Jean-Pierre Clavier et François-Xavier Lucas, *Droit commercial*.

Emmanuel Dreyer, *Droit pénal général*.

Christophe de la Martinière, *Droit fiscal général*, 2^e édition.

Rafael Encinas de Muñagorri, *Introduction générale au droit*, 5^e édition.

Frédéric Rouillois, *Droit constitutionnel 1. Fondements et pratiques*, 6^e édition.

Frédéric Rouillois, *Libertés fondamentales*, 3^e édition.

Bertrand Seiller, *Droit administratif 1. Les sources et le juge*, 7^e édition.

Bertrand Seiller, *Droit administratif 2. L'action administrative*, 7^e édition.

Sylvain Soleil, *Introduction historique aux institutions*, 3^e édition.

Jean-Louis Thireau, *Introduction historique au droit*, 3^e édition.

© Flammarion, 2001.

© Flammarion, 2019, pour cette édition.

ISBN : 978-2-0814-9155-7

TABLE DES ABRÉVIATIONS

<i>AJD</i>	<i>Actualité juridique, droit administratif</i>
AN	Assemblée nationale
art.	Article
Ass.	Assemblée (du contentieux au Conseil d'État)
c.	Considérant
CCC	<i>Cahiers du Conseil constitutionnel</i>
CCFP	Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques
CCP	Commission constitutionnelle provisoire
CD	Chambre des députés
CE	Conseil d'État
CGCT	Code général des collectivités territoriales
chr.	Chronique
<i>D.</i>	<i>Dalloz</i>
déb.	Débats
<i>DM</i>	<i>Discours et messages (du général de Gaulle)</i>
doc.	Documents
<i>DPS</i>	<i>Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958</i>
<i>EDCE</i>	<i>Études et documents du Conseil d'État</i>
<i>GAJA</i>	<i>Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative</i>
<i>GD</i>	<i>Les Grandes Décisions du Conseil constitutionnel</i>
<i>JCP</i>	<i>Semaine juridique (ou Jurisclasseur périodique)</i>

<i>J</i> O ou <i>J</i> ORF	<i>Journal officiel de la République française</i>
<i>J</i> OAN	<i>Journal officiel de l'Assemblée nationale</i>
LC	loi constitutionnelle
LO	loi organique
<i>LPA</i>	<i>Les Petites Affiches</i>
obs.	Observations
QPC	question prioritaire de constitutionnalité
<i>R.</i>	<i>Recueil Lebon</i>
<i>RAN</i>	<i>Règlement de l'Assemblée nationale</i>
<i>RDP</i>	<i>Revue du droit public et de la science politique</i>
Rec. CJCE ou CJUE	Cour de justice des communautés européennes (puis : de l'Union européenne), Recueil général
RF	République française
<i>RFDA</i>	<i>Revue française de droit administratif</i>
<i>RFDC</i>	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>
<i>RFHIP</i>	<i>Revue française d'histoire des idées politiques</i>
<i>RFSP</i>	<i>Revue française de science politique</i>
<i>RPP</i>	<i>Revue politique et parlementaire</i>
RS	Règlement du Sénat
sect.	Section (du contentieux du Conseil d'État)
<i>S.</i>	<i>Recueil Sirey</i>

Introduction

L'ESPRIT DE LA CONSTITUTION

« Une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique¹ » : cette remarque du général de Gaulle a été si souvent répétée que l'on oublie parfois de s'interroger sur sa signification, et, singulièrement, sur le plus obscur de ses termes. On comprend en effet d'emblée ce que peuvent être les institutions et la pratique : mais qu'en est-il de cet « esprit », auquel de Gaulle accorde la première place ?

I. L'esprit

A. La notion

Le terme d'« esprit » est bien sûr susceptible de nombreuses acceptions : c'est d'ailleurs ce qui rend la remarque aussi énigmatique. Pourtant, on devine rapidement où de Gaulle, familier de la pensée classique, a dû puiser son inspiration : dans une terminologie qui remonte à *L'Esprit des lois* et, au-delà, au *Traité des lois* de Jean Domat, à qui Montesquieu emprunta le titre de son ouvrage. Dans cette littérature, le terme d'« esprit » a une signification précise : c'est, explique Littré, ce d'après quoi on se dirige ; ce qui en fait un

1. Ch. de Gaulle, conférence de presse du 31 janvier 1964, *Discours et messages*, Paris, Plon, « Livre de Poche », 1970, t. IV, p. 168.

synonyme de « principe » : « ce qui fait la vie d'un État. Le gouvernement est frappé dans son principe ». Domat, quant à lui, rapprochait l'esprit de l'*intention* de l'auteur de la règle, et de l'*objectif* visé à travers elle¹. En ce sens, qui est celui qu'utilise de Gaulle, l'esprit apparaît donc comme *l'idée directrice, le principe moteur, animateur et organisateur d'une règle ou d'un système*.

Cette définition entraîne une première série de conséquences. Tout d'abord, elle implique que c'est pour l'essentiel à l'*origine* du système considéré que l'on pourra découvrir quel est son esprit. D'où la nécessité permanente d'en revenir aux commencements : retour qui ne manifeste, en ce qui concerne la V^e République, ni idolâtrie des origines, ni fascination morbide pour les années 1960, mais simplement le fait que pour comprendre un système, pour en discerner l'esprit, il est indispensable de savoir par qui, comment, pourquoi et selon quelle logique il a été fait.

Cette définition de l'esprit implique également que celui-ci n'existe pas dans tous les cas. Une Constitution, contrairement à l'affirmation du général de Gaulle, ce n'est pas *toujours* « un esprit, des institutions et une pratique ». Parfois, et même assez souvent, seuls les deux derniers éléments de l'énumération seront présents, sans qu'il soit possible de discerner l'esprit qui les anime – et l'on sera alors tenté de parler plutôt d'impulsions, ou de tendances successives, variables, même si elles peuvent être durables. Au sens où l'entendaient Montesquieu et de Gaulle, l'esprit n'existe en effet que lorsque le créateur du système – s'il s'agit d'une Constitution, le *constituant* – avait un projet déterminé, cohérent, univoque, en fonction duquel il a élaboré la Constitution. Si en revanche il n'a conçu celle-ci que comme une pierre d'attente provisoire,

1. J. Domat, *Traité des lois*, in *Les Lois civiles dans leur ordre naturel*, Paris, Durand, 1777, p. VI et XXIV.

comme un relais ou comme une façade, ou encore lorsque la Constitution résulte d'un processus coutumier, on ne pourra sans difficulté parler d'un tel « esprit ». C'est le cas, par exemple, de la Constitution de 1875, élaborée par une majorité monarchiste dans l'attente d'une Restauration avant d'être récupérée par les républicains ; c'est le cas aussi, pour de tout autres raisons, des constitutions soviétiques d'avant 1990, ou de la Constitution anglaise.

Le problème de cet « esprit », inhérent à son immatérialité, tient au fait qu'on l'utilise parfois comme un argument, d'autant plus imparable qu'il est infalsifiable, en faveur de telle ou telle interprétation plus ou moins contestable de la règle qu'il est censé animer¹. « L'esprit, plus ou moins arbitrairement attribué à un texte [...] n'est, souligne à ce propos François Luchaire, qu'un prétexte pour ajouter à la loi et même parfois pour l'écarter². » Et de citer en ce sens l'avant-projet du Code civil, qui précisait que « quand une loi est claire, il ne faut point en éluder la lettre sous prétexte d'en pénétrer l'esprit ». Si, de fait, on peut contester l'usage parfois frauduleux qui a été fait de cette notion, on peut toutefois se demander s'il n'est pas fallacieux d'opposer cet « esprit », disqualifié comme purement subjectif, au « sens » de la Constitution, qui résulterait « de l'ensemble des dispositions d'un texte et d'un contexte », et pourrait être défini

1. Ainsi le garde des Sceaux D. Perben déclarait-il, en 2003, pour justifier le projet de révision du statut pénal du chef de l'État, que « le texte respecte l'esprit de la Constitution, car il donne la responsabilité de la destinée du Président à l'autre pouvoir issu du suffrage universel qu'est le Parlement » (*Le Monde*, 3 juillet 2003). Toute la question est ici de savoir si, selon cet esprit, ce n'est pas plutôt au peuple souverain, et à lui seul, qu'il appartient de défaire ce qu'il a fait – autrement dit, de destituer celui qu'il a élu.

2. F. Luchaire, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDJ*, 1981, p. 315.

de manière incontestable au terme d'« une démarche objective ».

On peut se le demander, d'abord, parce qu'il est rare que ce « sens » soit clair, et qu'on a même contesté qu'il puisse exister en dehors de la volonté de l'interprète qui va le déterminer. L'opposition paraît discutable, en outre, dès lors que c'est à travers le texte, le contexte, la logique d'ensemble et l'intention des auteurs, que l'on pourra essayer de définir l'« esprit » de la règle – ou plutôt, tenter de s'en approcher, cet « esprit » paraissant rétif à toute formulation rigide. Enfin, le fait que l'« esprit » puisse être utilisé comme un prétexte pour échapper à la règle pourrait tout aussi bien être reproché au « sens » que l'on donne à celle-ci. Tout aussi bien, ou tout aussi mal, puisque cette critique implique que la règle n'existe qu'à travers la lettre de son texte, indépendamment de son « sens » ou de son « esprit » : bref, que cette lettre est, à elle seule, toute la règle. Affirmation soutenue par certains, mais non sans duplicité, puisqu'il faudra bien dire, au moment où l'on voudra appliquer la règle, ce que cette « lettre » veut dire. À l'inverse, lorsque de Gaulle affirme le 18 mars 1960 que l'ouverture d'une session extraordinaire du Parlement dans des circonstances déterminées serait « contraire à l'esprit des institutions¹ » ; ou lorsque le Conseil constitutionnel juge qu'il « résulte de l'esprit de la Constitution² » qu'il n'est pas compétent pour contrôler la constitutionnalité des lois référendaires, l'un et l'autre ne font, fût-ce en malmenant la lettre, que jouer leur rôle d'interprètes de la norme

1. Cité in D. Maus, *Textes et documents sur la pratique institutionnelle de la V^e République*, 2^e éd., Paris, La Documentation française, 1982, p. 223.

2. Décision n° 62-20 DC, 6 novembre 1962 ; voir, de même, la décision n° 01-444 DC, 9 mai 2001 relative à la loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée nationale ; en l'espèce, la référence à l'esprit de la Constitution avait été implicitement avancée pour justifier l'« inversion du calendrier ».

et d'acteurs institutionnels. « La Constitution est une enveloppe, observe encore de Gaulle : la question est de savoir ce qu'il y a dedans¹. »

L'esprit n'est donc pas, ou pas *forcément*, un mythe, contrairement à ce que pourrait affirmer une pensée ultra-positiviste, pour qui la règle n'existe qu'à travers les interprétations successives qui en sont proposées. Parler d'un tel « esprit » ne relève pas non plus d'un anthropomorphisme naïf, qui consisterait à prêter une « âme » à une règle de droit, comme si elle était un être vivant. En l'occurrence, l'esprit ne participe pas de la règle : il n'est pas « en elle », puisqu'il lui est imposé par celui qui l'a faite, et il lui demeure donc « extérieur », même s'il en est indissociable, la règle ayant été conçue, créée en fonction de cet esprit.

Pour ce qui est de la V^e République, le général de Gaulle affirmait que « son esprit procède de la nécessité d'assurer aux pouvoirs publics l'efficacité, la stabilité et la responsabilité dont ils manquaient organiquement sous la III^e et la IV^e République », et qu'il « *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 détenteur² ».

Cette affirmation a cependant été fortement contestée, à l'époque, mais aussi à nouveau de nos jours. L'esprit de la V^e République serait tout à fait différent. Les rédacteurs de la Constitution de 1958, et notamment le principal d'entre eux, Michel Debré, auraient eu en effet pour ambition d'instaurer « un véritable régime parlementaire », aussi éloigné du régime présidentiel que du gouvernement d'Assemblée : un système d'équilibre et de collaboration des pouvoirs, où

1. 15 décembre 1965, in *DM*, t. IV, p. 453.

2. 31 janvier 1964, in *DM*, t. IV, p. 168.

le Président politiquement irresponsable n'aurait eu qu'un rôle politique effacé. Pour le confirmer, on rappelle les termes de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, qui prévoyait l'instauration d'un régime parlementaire, on cite le discours de Michel Debré du 27 août 1958 devant le Conseil d'État, on évoque les débats constitutants, ou on souligne l'importance qu'ont eue, dans la genèse de la Constitution de 1958, les anciens présidents du Conseil de la IV^e, siégeant dans le gouvernement du Général avec le titre de ministres d'État. Et l'on en conclut que le véritable esprit de la V^e serait au fond purement et pleinement parlementaire : ce qui implique du même coup que toute la pratique gaullienne des années 1959-1969 aurait été infidèle à l'esprit de la Constitution.

En fait, cette conception, dont on entrevoit un peu trop aisément les sous-entendus politiques, semble reposer pour l'essentiel sur une série d'illusions d'optique. Ainsi, elle paraît surestimer le rôle des grands anciens de la IV^e République, qui ont certes suggéré certaines innovations techniques majeures (comme la procédure « couperet » de l'article 49, al. 3), mais qui n'ont été écoutés et pris en compte que lorsque leurs propositions corroboraient, ou du moins ne s'opposaient pas fondamentalement, à celles du principal auteur de la Constitution, le général de Gaulle. De même, cette lecture de la Constitution néglige le caractère tactique et conjoncturel du ralliement (trop démonstratif pour être sincère) des gaullistes au parlementarisme classique ; elle feint d'oublier qu'il n'a jamais été question, pour de Gaulle, de se contenter d'un simple rééquilibrage entre l'exécutif et le législatif, et pour justifier cette omission, elle laisse de côté tous les indices qui dévoilent la véritable intention des constituants – qu'il s'agisse des termes employés, des compétences attribuées, ou de l'ordre d'apparition dans le texte constitutionnel. Le véritable esprit de 1958, c'est celui de la « Constitution de

Bayeux », de ce discours du 16 juin 1946 où le général de Gaulle expose, avec un luxe de détails inhabituel, ses principes et ses choix constitutionnels. C'est celui qu'il mettra en pratique dès 1959, sans du reste rencontrer, à cet égard, de résistances significatives chez ses propres ministres. C'est cet esprit dont il songe très vite, bien avant la révision de 1962, à confirmer les bases en faisant élire le chef de l'État au suffrage universel direct. C'est cet esprit, enfin, qu'il entreprend de théoriser dans sa conférence de presse du 31 janvier 1964, et c'est dans cet esprit qu'il poursuit la mise en œuvre du nouveau régime jusqu'à son départ en 1969.

À ce propos, il faut encore s'arrêter brièvement sur ce qu'on a appelé, à la suite de Michel Debré, la « théorie des deux lectures de la Constitution¹ ». Cette dernière pourrait, tout aussi légitimement, être lue et appliquée sur un mode parlementaire, tel qu'il semble résulter de la lettre du texte de 1958, que sur un mode semi-présidentiel, correspondant à la pratique du général de Gaulle à partir de 1959. Cette théorie présente le mérite non négligeable de valider la pratique gaulienne, sans pour autant exclure la possibilité d'une pratique parlementaire. De notre point de vue, elle appelle toutefois deux remarques. La première, c'est qu'à s'en tenir au texte, bien d'autres lectures seraient également possibles, et ont d'ailleurs été avancées – par exemple, une lecture « sénatoriale » de la Constitution², ou encore, une lecture néo-bonapartiste basée sur une interprétation extensive des articles 11 et 16 ; à la rigueur on pourrait dire qu'il y a autant de lectures possibles que de lecteurs, sans qu'une d'entre elles s'impose de façon objective et irrécusable. La seconde

1. Voir M. Debré, *Trois Républiques pour une France. Mémoires*, Paris, Albin Michel, 1988, t. II, p. 417.

2. Voir M. Prélot, *Pour comprendre la nouvelle Constitution*, 2^e éd., Paris, Le Centurion, 1959, p. 46-49.

remarque, c'est que la « lecture » ne se confond pas avec l'« esprit ». Si l'on peut concevoir une multitude de lectures, ou d'interprétations, il ne saurait exister (par définition) qu'un *seul* esprit de la Constitution – si difficile à discerner soit-il. Un esprit dont il faut reconnaître, du reste, qu'il peut dans certains cas sembler s'éloigner de la lettre du texte : mais l'histoire de la V^e République nous rappelle que les infractions à la lettre de la Constitution (comme celle qui consistait en 1962 à utiliser l'article 11 pour la réviser alors que seul l'article 89 était prévu) sont parfois plus conformes à son esprit que l'eût été la stricte observance du texte.

B. Sa valeur

Si, tout en restant sur un plan général, on admet cette définition « classique » de l'*esprit de la Constitution* – l'esprit comme principe animateur, comme idée directrice –, on peut en déduire une seconde série de conséquences, relatives à sa valeur : dans le cadre d'un même système constitutionnel, cet esprit pourra être transgressé, mais il ne saurait en revanche être remplacé par un autre...

On ne peut changer l'esprit d'une Constitution, dès lors que celle-ci forme un tout cohérent conçu en fonction de cet esprit. Ou plus exactement, on ne peut en changer, sans changer *aussi* de Constitution. Cette évidence se trouve parfois dissimulée par le fait que l'acte constituant – la décision de changer la Constitution – se manifeste d'ordinaire par de profondes transformations institutionnelles : ce qui permet d'oublier que celles-ci ne font que traduire, sur un plan juridique, une transformation de cet esprit. Mais il arrive que l'on change de Constitution tout en conservant une part importante des institutions antérieures : ce qui change alors, ce qui fait qu'on est passé à une *autre*

Constitution, c'est simplement le fait que l'esprit qui animait ces institutions n'est plus le même qu'auparavant. C'est d'ailleurs précisément ce qui arrive en 1958. À bien des égards, la V^e ressemble comme une sœur à la IV^e République qu'elle remplace : renvoyant expressément au Préambule de cette dernière, et reprenant, au mot près, nombre de ses dispositions essentielles – au point que certains, se plaçant sur un terrain *purement* juridique, ont prétendu n'y voir qu'une simple révision de la Constitution de 1946. Mais si les institutions sont similaires, l'esprit, lui, n'est évidemment plus le même, étant né en réaction à la faillite de la IV^e République. Et au fond, c'est avant tout cette rupture avec l'esprit de la IV^e (celui du constituant de 1946, tenté par le régime d'assemblée, partisan de la souveraineté du Parlement et de la loi, et hostile à toute personnalisation du pouvoir) qui marque la naissance de la V^e République.

Si l'on ne peut changer l'esprit d'une Constitution, on peut en revanche, tout en demeurant dans le même cadre juridique, lui être *infidèle* – tant par la pratique que par la transformation des institutions qui, jusqu'à un certain degré, peuvent être révisées dans un sens peu compatible avec le principe et la logique initiale de la Constitution. Ce qui arrive lorsqu'on introduit dans le texte des exceptions et des dérogations significatives à certaines règles y figurant.

À ce propos, on peut noter que la fidélité à l'esprit n'est pas forcément synonyme d'immobilisme. Il est certain qu'une Constitution, si elle veut durer, doit pouvoir évoluer avec le temps. Mais elle peut parfaitement le faire en conformité avec l'esprit qui l'anime : c'est le cas, on l'a dit, de la révision du 6 novembre 1962 (élection du Président au suffrage universel direct), qui, si profonde soit-elle, se situe néanmoins pleinement dans la logique de la nouvelle Constitution, dont elle n'est, affirmera le général de Gaulle, qu'un

« accomplissement ». Des révisions considérables peuvent donc être conformes à l'esprit de la Constitution, alors que d'autres, beaucoup plus anodines, pourront lui être contraires.

On doit observer ensuite que ces transgressions n'ont pas à être appréciées en termes moraux (bien ou mal), mais seulement en termes de logique : une révision, une pratique contraires à l'esprit de la Constitution portent atteinte à sa cohérence globale, à son équilibre et à son fonctionnement. Elles y introduisent une perturbation, un « malaise ».

C'est à ce malaise, qui caractérise incontestablement la situation présente de la Constitution, qu'il importe de s'arrêter maintenant.

II. Malaise dans la Constitution

« La corruption de chaque gouvernement, observait Montesquieu, commence presque toujours par celle des principes¹. » C'est aussi ce qu'inspire la crise contemporaine de la V^e République, où les infidélités répétées à l'esprit de la Constitution ont peu à peu conduit à le discréditer, et finalement à le contester en tant que tel : insensiblement, on est passé de la transgression à la contestation.

A. L'esprit transgressé

C'est dans son architecture institutionnelle et sa pratique initiale que l'on discerne l'esprit d'une Constitution – par exemple, celui de la V^e République, marqué par la volonté de restaurer l'État en renforçant l'exécutif uni autour du Président. Et c'est donc par

1. *L'Esprit des lois*, livre VIII, chap. 1.

rapport à ces données de base que l'on va pouvoir apprécier les infidélités qui lui sont faites : des infidélités dont la fréquence et surtout l'ampleur apparaissent depuis une quinzaine d'années sans commune mesure avec celles que l'on observait jusqu'alors.

1. La pratique

Deux phénomènes caractéristiques du fonctionnement institutionnel contemporain vont en effet clairement à l'encontre de cet esprit : il s'agit de la cohabitation, et de l'hypertrophie des contrôles juridictionnels.

La première, inaugurée en 1986, banalisée en 1993, radicalisée de 1997 à 2002, s'oppose à l'esprit de la V^e République, tant dans son principe que dans ses conséquences.

Dans son principe, d'abord, elle va à l'encontre de l'une des thèses centrales de la République gaullienne, l'idée que le pouvoir prééminent du chef de l'État, fondé sur la confiance que le peuple lui accorde, implique aussi sa responsabilité politique : si cette confiance disparaît, le Président est tenu de remettre son mandat en jeu, de démissionner ou de se représenter devant les électeurs, même lorsque cette perte de confiance s'est manifestée à l'occasion d'un référendum ou d'élections législatives. En ce qui concerne ces dernières, il est clair en effet que lorsque les électeurs ne reconduisent pas la majorité sortante, qui soutenait le Président, c'est en réalité ce dernier, et sa politique, qui se trouvent désavoués. Or, la cohabitation consiste précisément à refuser d'assumer cette responsabilité : le Président dont le camp a été battu aux législatives reste en place malgré ce désaveu, même s'il doit pour cela renoncer, en fait, à presque tous ses pouvoirs.

Les conséquences de cette attitude ne sont pas moins contraires à l'esprit de la V^e. Elles conduisent en effet à dissocier la fonction et ses pouvoirs : à admettre l'existence, au sommet de l'État, d'une « dyarchie » (Président-Premier ministre), expressément condamnée par de Gaulle comme incompatible avec l'ambition nationale et le souci de restaurer l'État qui caractérise la V^e. Enfin, la cohabitation favorise la renaissance de l'Assemblée nationale et des partis, qu'elle transforme en arbitres tout-puissants du jeu politique et de l'équilibre institutionnel.

À tous égards, la cohabitation apparaît donc comme la transgression la plus radicale de l'esprit de la V^e République, une transgression d'autant plus grave qu'elle en appelle d'autres, quand elle n'alimente pas le discours des adversaires de la Constitution...

L'hypertrophie des contrôles juridictionnels représente un autre type de transgression.

Le développement exponentiel des pouvoirs du Conseil constitutionnel, depuis qu'il s'est reconnu compétent pour contrôler la conformité des lois aux dispositions du Préambule de la Constitution et qu'il peut être saisi par les parlementaires, conduit à placer la politique sous le regard d'une instance non élue, moins gardienne qu'interprète de la loi fondamentale. Que la promotion de l'État de droit puisse justifier ce type de dérive, on en conviendra volontiers : mais il faut reconnaître également que celle-ci est contraire à l'esprit de la Constitution, ce que semblent d'ailleurs admettre ceux qui décrivent, parfois avec satisfaction, ce « coup d'État de droit¹ » comme une véritable révolution.

1. Forcée par Olivier Cayla à propos du Conseil d'État et de l'arrêt d'assemblée *Nicolo* (20 octobre 1989, R., p. 190), l'expression décrit parfaitement l'évolution d'ensemble, et sa justification ordinaire.

La création, en juillet 1993, de la Cour de justice de la République, chargée de juger les ministres pour des actes pénalement répréhensibles non détachables de leurs fonctions, la banalisation de sa saisine, ou encore les interminables controverses suscitées, de 1999 à 2004, par la question de la responsabilité pénale du chef de l'État illustrent un autre phénomène notable, la pénalisation et la « judiciarisation » de la vie publique. Là aussi, la tendance semble en contradiction avec l'esprit de la V^e République : à la fois parce qu'elle apparaît comme un substitut (contestable) à une responsabilité politique évanescente, et parce qu'elle implique une négation de la spécificité des affaires d'État, qu'elle situe sur le même plan que les affaires privées – oubliant qu'il s'agit de questions de natures différentes, et qu'à force de les confondre, on risque de subordonner l'intérêt collectif aux intérêts particuliers, économiques ou catégoriels.

2. *Les institutions*

Sur le plan des institutions, les atteintes à l'esprit ne sont pas moins visibles, qu'il s'agisse de la frénésie des révisions, ou de l'effritement de certains principes essentiels.

« Le plus petit changement dans la Constitution entraîne la ruine des principes¹ », écrivait Montesquieu à propos de Carthage. Sans aller aussi loin, on peut se demander si des modifications répétées, trop nombreuses et trop fréquentes, ne portent pas atteinte, en tant que telles et quel que soit par ailleurs leur contenu, à l'esprit de la Constitution.

Pour de Gaulle, la Constitution n'est certes qu'un *instrument* au service d'une politique de restauration nationale : mais un instrument dont l'efficienc e suppose un

1. *L'Esprit des lois*, livre VIII, chap. XIV.

minimum de stabilité. La Constitution implique une certaine permanence, sans laquelle elle risque de perdre prestige et autorité. C'est pourquoi les retouches au texte de 1958 ont longtemps été rares, cinq seulement avant 1992, la seule révision majeure, celle de 1962, ayant été solennellement adoptée par référendum. Or, depuis 1992, cette intangibilité a été totalement remise en cause : depuis, les révisions se succèdent à un rythme effréné, avec pas moins de 19 révisions, dont celle, massive, du 23 juillet 2008, qui procède à une trentaine de retouches, parfois de première grandeur... En outre, quelle que soit leur importance, ces révisions ont toutes été adoptées (à une exception près) par la voie du Congrès, ce qui évite les risques d'un appel au peuple, et d'une manière souvent brouillonne : celles de 1993, relatives au Conseil supérieur de la magistrature ou à la Cour de justice de la République, étaient à peine adoptées que l'on songeait déjà très officiellement à les remettre en chantier. Celle de 2005 relative au référendum obligatoire en cas d'élargissement de l'Union européenne n'a attendu que trois ans avant d'être neutralisée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008. La révision n'est plus alors la phase ultime qui précède un retour à la stabilité, elle est devenue une étape sur un chemin dont on ignore où il mène, quand elle n'est pas une réplique ponctuelle à une décision du Conseil constitutionnel, le moyen le plus rapide de contourner un blocage juridique¹.

Du reste, même lorsqu'elles s'avèrent marginales, ces révisions à répétition, en altérant le prestige de la Constitution, n'en contribuent pas moins au phénomène actuel d'érosion de la souveraineté.

1. Ce que Georges Vedel, évoquant la loi constitutionnelle du 25 novembre 1993 relative au droit d'asile, avait plaisamment qualifié de « lit de justice ».

La Constitution de 1958 avait été faite pour permettre la restauration d'un État « digne de ce nom », condition d'une renaissance de la nation. Or, cet État se trouve attaqué de toutes parts dans ce qui le singularise, dans sa *souveraineté*. Celle-ci – le pouvoir suprême de décider, dans son ordre, sans avoir à obéir à quiconque ni à qui que ce soit – se trouve en effet mise à mal, à la fois *par en haut*, avec le développement de l'Union européenne, et *par en bas*, à travers l'intensification d'une décentralisation d'ailleurs accentuée par la construction communautaire.

Il va sans dire que cette double évolution est sans commune mesure avec celle que souhaitaient les moins jacobins et les plus européistes des constituants de 1958. Sans commune mesure, dès lors qu'elle entraîne, à terme, un désarmement de l'État : c'est-à-dire, bien au-delà d'une simple transgression, une véritable *néga-tion* de l'esprit de la Constitution.

B. L'esprit contesté

À bien des égards, la contestation de cet esprit n'est que le prolongement logique des atteintes que l'on vient d'énumérer. À force d'oublier l'esprit, on finit par vouloir le supprimer en changeant de Constitution. On pensait que cette contestation, très vive au sein de l'opposition durant les premières années du régime, avait fini par être surmontée, au moins depuis l'alternance de 1981. Mais on doit constater son retour en force, à la faveur des dysfonctionnements croissants d'un système de moins en moins fidèle à son esprit : un retour en force qui se manifeste aussi bien chez les gouvernants que chez les gouvernés.

1. Du côté des gouvernés

L'esprit de la V^e République reposait notamment sur un acte de foi dans la possibilité et la vertu d'une « démocratie participative », entretenant un dialogue constant entre les citoyens et le pouvoir. Mais la pratique et l'évolution institutionnelle sont allées de plus en plus clairement à l'encontre de cette perspective, en rendant aux structures partisans une place de premier plan, en n'ayant recours au référendum qu'à doses homéopathiques, en privant le peuple de son pouvoir constituant ou en accordant des pouvoirs croissants à des instances non élues, technocratiques ou juridictionnelles.

L'attitude dubitative des gouvernés vis-à-vis du système et de son personnel, ce qu'on appelle « la crise du politique », procède sans doute, en partie, de cette apparente défiance que leur manifestent les autorités depuis quelques décennies. Mais elle résulte aussi du peu de confiance que ces autorités paraissent avoir dans leur propre pouvoir : par exemple, lorsqu'elles multiplient les révisions constitutionnelles au risque de discréditer la norme suprême (comment serait-elle suprême si elle manque de sagesse au point de devoir être retouchée tous les six mois ?), ou qu'elles tiennent un discours qui laisse entendre que les vrais lieux du pouvoir sont ailleurs que dans la politique.

À force de lui répéter qu'il ne dispose que de pouvoirs dérisoires, de lui montrer qu'on ne croit pas en lui, le peuple a fini par ne plus croire en la politique, et à ne plus s'intéresser aux affaires d'une cité où il se sent de moins en moins impliqué...

Cette démobilisation se traduit, pour ce qui nous concerne, par deux phénomènes remarquables : l'alternance et l'abstentionnisme. Pour ce qui est de la première, il va de soi qu'elle ne remet pas en cause, en tant que telle, le système constitutionnel : en 1981, on a même estimé qu'elle le renforçait, en faisant la

preuve de ses capacités d'adaptation. Le problème, en fait, ne vient pas de l'alternance, mais de sa répétition systématique depuis 1981 : depuis cette date, en effet, à l'exception des élections de 2007, chaque échéance politique nationale (législative ou présidentielle) a porté au pouvoir ceux qui étaient dans l'opposition (1986, 1988, 1993, 1997, 2002, 2012) ou, du moins, hors du gouvernement (1995, 2017). Désormais, on ne vote plus, on « zappe », la lassitude du corps électoral se trouvant encore accusée par la ressemblance troublante des programmes et des équipes, à moins qu'elle ne soit surprise, comme en 2017, par l'émergence subite d'un mouvement apparemment venu de nulle part.

Cette lassitude, les citoyens la manifestent avec l'abstentionnisme, dont l'importance théorique paraît avoir été longtemps sous-estimée par les observateurs. Sur le plan des principes, une seule abstention pose déjà un problème grave, dans un système où chacun est censé avoir voté la loi et consenti aux contraintes qu'elle impose. Mais lorsque c'est la majorité (une majorité parfois considérable : près de 70 % des électeurs inscrits lors du référendum sur le quinquennat du 24 septembre 2000) qui s'abstient, alors, ce sont les fondements mêmes du système qui se trouvent mis en cause. Or, c'est le cas aux législatives de 2017, où la présence d'un mouvement nouveau venu sur la scène politique, La République en marche, n'empêche pas des niveaux d'abstention historiques, les plus élevés depuis 1958, avec une participation de 49,7 % au premier tour et de 42,64 % au second. Certes, cette abstention généralisée, ce repliement des individus sur leur « sphère privée » ne sont pas un mal *en soi* : ils correspondent même à un comportement décrit jadis par Benjamin Constant comme caractérisant la « liberté des Modernes » et confirment que l'on a bien le droit de préférer la pêche à la ligne... Mais ils n'en sont pas moins peu compatibles avec l'esprit d'une Constitution démocratique.

2. Du côté des gouvernants

La remise en question de l'esprit de cette Constitution n'est pas moins flagrante du côté des gouvernants. Les révisions constitutionnelles, on l'a noté plus haut, s'attaquent désormais aux murs porteurs de l'architecture institutionnelle. Après la souveraineté, grignotée depuis 1992, c'est le statut du Président qui a été retouché à plusieurs reprises. La première fois, en septembre 2000, la réduction de la durée du mandat représentait déjà un vrai bouleversement dans la manière de concevoir la place et le rôle de la « clé de voûte » du régime. Évolution d'autant plus significative que cette durée du mandat présidentiel, et surtout le fait qu'elle dépasse celle du mandat législatif, résultait d'un choix raisonné des constituants de 1958, qui y voyaient le moyen symbolique et pratique d'asseoir la supériorité présidentielle.

En septembre 2000, la perspective s'est trouvée brouillée par le fait que les partisans d'une réduction de la durée du mandat se recrutaient dans deux camps opposés, chez les partisans, mais aussi chez les adversaires d'un renforcement de la présidence : c'est-à-dire chez les tenants d'un retour à la IV^e République, et chez les admirateurs du régime présidentiel à l'américaine. Quoi qu'il en soit, les uns et les autres manifestaient, en exigeant une telle réduction, une commune hostilité à un système qu'ils jugeaient archaïque, dépassé et déséquilibré. Et en ce sens, le fait qu'ils aient regroupé, de la droite à la gauche, l'immense majorité de la classe politique, semblait révélateur de la fragilité d'une Constitution qui paraissait n'avoir jamais été aussi unanimement contestée.

Telle est d'ailleurs l'impression donnée alors par le débat sur « l'avenir des institutions » organisé à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2000, en présence du Premier ministre et des principaux ténors du monde politique.

Le premier à prendre la parole, l'ancien Premier ministre Alain Juppé, précisait d'emblée les termes du problème : « la question n'est pas de savoir s'il faut respecter l'esprit des institutions, mais s'il faut en changer, et passer de la V^e à la VI^e République. C'est une question légitime sur laquelle chacun peut avoir son point de vue ».

Si les partisans déclarés d'un passage immédiat à la VI^e République paraissent relativement rares, la plupart des participants au débat hésitent entre deux options : soit en « revenir à un régime purement parlementaire », soit « instituer un vrai régime présidentiel, en supprimant le poste de Premier ministre, le droit de dissolution et la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale » (Alain Juppé). Chacune de ces deux solutions aurait pour conséquence d'assurer une revalorisation du Parlement, qui est au fond la tendance lourde de l'évolution institutionnelle depuis les années 1990. À partir de cette date, en effet, toutes les révisions constitutionnelles significatives semblent aller dans ce sens. Alors que le rapport du comité Vedel remis au chef de l'État le 15 février 1993 plaide pour un Parlement plus actif aux compétences élargies, alors que le Conseil constitutionnel interprète désormais le texte constitutionnel de manière à favoriser un rééquilibrage en faveur du Parlement¹, la révision du 25 juin 1992 permet au Parlement d'adopter des « résolutions » sur les propositions d'actes communautaires, celle du 4 août 1995 réserve une séance par mois à l'ordre du jour fixé par les assemblées, celle

1. C'est ainsi qu'il n'assure plus une protection systématique au domaine réglementaire (82-143 DC, 30 juillet 1982, « Blocage des prix »), alors qu'il se montre très strict en ce qui concerne le domaine législatif, sanctionnant notamment l'« incompétence négative » du législateur lorsque celui-ci renonce à ses propres prérogatives au profit du pouvoir réglementaire (82-132 DC, 16 janvier 1982, *R.*, p. 18), et l'obligeant ainsi à assumer la plénitude de ses compétences.

du 8 juillet 1999 étend le champ d'application de l'article 88-4. « Avec le temps », affirme Valéry Giscard d'Estaing lors du débat sur les institutions à l'Assemblée nationale, « le châtement que la V^e République a infligé au Parlement pourrait être atténué ». Même si ce « châtement » procède directement de la logique de la Constitution, et bien qu'il soit indissociable de son esprit. En somme, sans que cela suscite la moindre résistance significative, il s'agissait, pour la quasi-totalité de la représentation nationale, de changer l'esprit *et* la Constitution de la V^e République...

Telle est aussi la perspective ouverte, en juillet 2007, par le président Sarkozy, qui nomme à cet effet un « Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République » dirigé par l'ancien Premier ministre Édouard Balladur. C'est sur la base du rapport remis par ce Comité, « Une V^e République plus démocratique », qu'est organisée la révision adoptée par le Congrès le 21 juillet 2008, et promulguée le 23 : une révision qui, s'enthousiasme alors le Premier ministre François Fillon, « fait la part belle au Parlement » en retirant à l'exécutif ce qu'il aurait « en trop » et en accordant au corps législatif ce qui lui manquerait ; mais qui, précise le Président, laisse intacts les « grands équilibres de nos institutions¹ ». Dans les faits, la présidence Sarkozy s'avérera parfaitement classique, la prédominance du chef de l'État n'étant contestée ni par son Premier ministre, ni par le gouvernement, ni par la majorité présidentielle à l'Assemblée : à cet égard, on peut contester l'appréciation de ceux qui ont cru y voir, conformément à la prophétie de Robert Badinter, une sorte d'« hyperprésidence » – appréciation qui relève de l'illusion d'optique, par contraste avec l'atonie de la présidence Chirac. Mais on doit constater aussi que

1. N. Sarkozy, discours du 12 juillet 2007.

le rééquilibrage des institutions promis par la commission Balladur s'est avéré fort limité : tout au plus pourrait-on dire que le déséquilibre semble moins flagrant qu'auparavant.

La présidence Hollande – malgré les déclarations du candidat et ses prétentions à une fort improbable « normalité » – n'apparaît pas non plus comme une rupture significative avec la pratique de la V^e République. Au fond, quels que soient les intentions initiales, les désirs, proclamations et gesticulations, la fonction et les structures s'imposent à ceux qui croyaient pouvoir les modifier – et bien souvent, ce sont eux qui s'en trouvent transformés, comme François Mitterrand en fit jadis l'expérience.

Quant au président Macron, élu en mai 2017, il se situe d'emblée dans une posture classique, assumant sans aucun complexe la figure du « monarque républicain » forgée par de Gaulle, et l'accentuant encore avec le projet de révision constitutionnelle du 9 mai 2018 – jusqu'à ce que les turbulences politiques liées à l'« affaire Benalla » (en juillet 2018), puis à la crise des « Gilets jaunes » à partir de novembre 2018, ne le conduisent à une posture moins « jupitérienne », ou du moins plus hésitante.

C'est dans ce contexte d'incertitude que l'on doit étudier la V^e République. Après avoir évoqué sa genèse (chapitre préliminaire), on tentera de l'envisager de façon globale, comme un système composé de trois éléments indissociables : un esprit, des institutions et une pratique.

Mais comme l'esprit ne saurait être envisagé de façon abstraite, on l'évoquera à travers les structures qu'il explique et la pratique qu'il inspire – notamment pour apprécier dans quelle mesure on a pu s'en écarter.

En ce qui concerne les structures, on distinguera les « institutions » proprement dites des « normes » qu'elles doivent respecter, et qu'elles peuvent produire en vertu

de la Constitution, sous la surveillance du Conseil constitutionnel et des juridictions ordinaires. Distinction passablement artificielle, les normes n'étant pas moins *instituées* que les institutions au sens strict ; mais distinction utile sur un plan didactique, à condition de ne pas les considérer comme deux plans étanches. De même qu'à aucun moment il ne faudra oublier que ces institutions et ces normes n'existent qu'à travers leur mise en œuvre concrète – en dehors de laquelle elles ne sont que des mots inscrits sur du papier. Une pratique animant des institutions (première partie) et des normes (seconde partie) : ce n'est qu'à condition de tenir ensemble ces trois fils que l'on pourra espérer se diriger dans le labyrinthe de la Constitution.

Chapitre préliminaire

GENÈSE DE LA V^e RÉPUBLIQUE

En 1958, la V^e République est née d'une révolution¹ – même s'il s'agit d'une révolution assez singulière, ni politique ni sociale, et dont les acteurs ont rapidement renié la dimension révolutionnaire, en mettant en avant certaines continuités entre le nouveau régime qu'ils entendaient mettre en place et le « système » qu'ils venaient de renverser. D'emblée, la V^e République se trouve placée sous le double signe de la rupture et de la continuité². Certes, « tout régime est porteur par rapport à celui qui le précède d'un germe de continuité et d'un signe de contradiction », comme l'observent deux politistes contemporains, qui ajoutent qu'« en consacrant la permanence du principe républicain au prix d'un changement de régime, la V^e République n'a pas échappé à cette règle³ ». Mais il faut sans doute aller au-delà de cette évidence : ce qui *singularise* la V^e République, c'est que ces deux traits, rupture et permanence, apparaissent l'un et l'autre très fortement

1. Voir F. Rouvillois (dir.), *La Révolution de 1958*, Paris, Cerf, 2019.

2. Sur ce point, voir notamment J.-M. Denquin, *1958, la genèse de la V^e République*, Paris, PUF, 1988 ; D. Maus, *Études sur la Constitution de la V^e République. Mise en place, pratique*, STH, 1990 ; D. Maus, L. Favoreu et J.-L. Parodi, *L'Écriture de la Constitution de 1958*, Aix-en-Provence, PUAM-Economica, 1992 ; F. Rouvillois, *Les Origines de la V^e République*, Paris, CNRS Éditions, 2018.

3. D. Chagnollaud et J.-L. Quermonne, *La V^e République*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 2000, p. 9.

marqués, sans que l'un prenne jamais le pas sur l'autre, et par conséquent, sans que l'on sache très bien dans quel sens va pencher le balancier qui, selon les cas, pourra incliner vers la rupture radicale, ou vers un retour à la continuité.

Cette *ambiguïté*¹, qui la caractérise peut-être mieux que toute autre chose, la V^e République la tient en particulier des circonstances de sa genèse et de son élaboration constitutionnelle.

Section I

LA NAISSANCE

Cette ambiguïté foncière se perçoit dès la naissance de la V^e République, durant les deux phases que l'on peut y distinguer : la disparition de « l'ancien régime » et l'élaboration du nouveau.

Sous-section 1

LA DISPARITION DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

L'étape initiale est aussi la plus clairement révolutionnaire du processus : pourtant, on va constater qu'au retour au pouvoir du général de Gaulle correspond aussi, presque immédiatement, un retour à l'ordre.

1. Voir G. Vedel, *Cours de droit constitutionnel et d'institutions politiques*, Paris, Les Cours de droit, 1960-1961, p. 755.

A. Le retour du général de Gaulle

1. La crise

Tout événement d'importance résulte de causes complexes et multiples, que par commodité on range parfois en trois séries : causes lointaines, causes proches et causes immédiates.

Les causes « lointaines » du retour au pouvoir du général de Gaulle en juin 1958 tiennent au dysfonctionnement criant du régime issu de la Constitution du 27 octobre 1946.

La IV^e République se caractérise notamment par une instabilité ministérielle chronique¹, l'absence de majorité cohérente à l'Assemblée entraînant une « valse des ministères » entrecoupée, durant les crises, de longues périodes de vacance du pouvoir qui donnent « aux ministres l'apparence de rois fainéants² ». Mais en face de ces « gouvernements à secousses », qui dirigent mal, durent peu et se remplacent difficilement, l'Assemblée nationale, qui se prétend pourtant souveraine, s'avère également impuissante. Les observateurs constatent à l'époque « un mélange désordonné d'intrusion parlementaire dans les divers détails administratifs et d'abdication parlementaire sur des points essentiels³ » : en particulier, le pouvoir de faire la loi, de plus en plus fréquemment abandonné à l'exécutif (on adopte, de 1946 à 1958, trente et une lois accordant des pouvoirs spéciaux ou étendant la compétence réglementaire), malgré l'inconstitutionnalité manifeste d'une telle délégation. Les gagnants de cette confrontation entre un gouvernement désarmé et une Assemblée

1. Vingt et un gouvernements en moins de douze ans, dont cinq depuis le début de la législature, en 1956.

2. J. Moch, « De Gaulle, d'hier à demain », *La Nef*, juillet 1958, p. 9.

3. S. Hoffmann, *Esprit*, décembre 1957, p. 813-814.

divisée, ce sont les partis politiques – mais des partis sans réels projets, qui « ne gouvernent pas [mais] occupent le pouvoir », et contribuent ainsi au blocage de plus en plus visible de l'État.

Un blocage qui, malgré les innombrables tentatives de réforme constitutionnelle, paraît d'ailleurs irrémédiable : « un régime ne mue pas¹ », constate un sénateur alors dans l'opposition, le bras droit du général de Gaulle, et qui sera bientôt le principal rédacteur de la nouvelle Constitution, Michel Debré.

Or, ce régime impuissant et discrédité se montre incapable de résoudre de manière satisfaisante le problème le plus dramatique du moment, celui des rapports avec l'ancien empire colonial en voie de désagrégation². Débutant en 1954, trois mois seulement après l'épilogue désastreux du conflit indochinois, les troubles en Algérie se situent dans le prolongement d'une suite de batailles perdues : et la perspective d'un « Diên Biên Phu diplomatique » engendre un malaise croissant dans l'armée, massivement engagée sur le terrain, et dans les populations d'origine européenne vivant en Algérie – malaise qui contraste avec l'indifférence résignée de l'opinion publique métropolitaine. Au début de 1958, la crise algérienne approche de son paroxysme, et elle nourrit, dans certains milieux, une hostilité de plus en plus vive à l'égard du régime. Dans son journal, *Le Courrier de la colère*, Michel Debré donne le ton en parlant de la « révolte légitime » que doit susciter l'incurie du « Système », et réclame la création d'un « gouvernement de Salut public³ ».

1. M. Debré, *Ces princes qui nous gouvernent*, Paris, Plon, 1957, p. 29.

2. Le 4 septembre 1958, présentant la nouvelle Constitution, Malraux décrira la IV^e comme « la machine à crises ministérielles à laquelle Diên Biên Phu semblait annoncer la grande nuit funèbre de la France... » (*DPS*, t. III, p. 598).

3. *Courrier de la colère*, numéros des 23 novembre 1957 et 8 mai 1958.

Dans ce contexte explosif, c'est une action de représailles décidée par les autorités militaires – le bombardement d'une base arrière du FLN, le village tunisien de Sakiet (8 février 1958) – qui va mettre le feu aux poudres. Il entraîne en effet un incident diplomatique majeur, qui déclenche à son tour une crise ministérielle : le 15 avril, la chute du gouvernement Félix Gaillard ouvre une interminable période de vacance du pouvoir, qui va s'avérer fatale au régime. Après plusieurs tentatives infructueuses, alors que la tension monte à Paris comme à Alger, c'est finalement un partisan de la négociation avec les indépendantistes, le MRP Pierre Pflimlin, qui est pressenti pour former le nouveau gouvernement. Le 13 mai, alors qu'à l'Assemblée nationale s'engage le débat d'investiture, une manifestation monstre est organisée à Alger, qui, très vite, va tourner à l'émeute. Une émeute tolérée par la police, rapidement soutenue par l'armée, et qui, en début de soirée, parvient à s'emparer du siège des pouvoirs publics en Algérie, le « gouvernement général ». Après un moment de confusion, les émeutiers, civils et militaires, annoncent l'organisation d'un « comité de Salut public », dirigé par un officier gaulliste, le général Massu. À 21 heures, ce dernier donne lecture à la foule du message qu'il vient d'envoyer au président de la République : « Exigeons création à Paris d'un gouvernement de Salut public, seul capable de conserver l'Algérie partie intégrante de la Métropole. » Au Palais-Bourbon, la nouvelle produit l'effet inverse : les députés font bloc contre l'ennemi commun, et le gouvernement Pflimlin est investi dans la nuit par une majorité imposante. Pourtant, il s'agit d'un gouvernement fantôme, divisé, sans police fidèle ni soutien populaire. De l'autre côté de la Méditerranée, en revanche, les choses se précipitent. Le 14 mai, cent trente communes ont institué des « comités de Salut public » ; l'Algérie tout entière, et donc la majeure partie de l'armée, échappent au contrôle de

l'État ; le 24, c'est la Corse qui se rallie à l'insurrection. À Paris, on est désormais certain qu'une guerre civile est sur le point d'éclater.

C'est alors qu'une initiative du président de la République René Coty va permettre d'éviter le pire, en faisant officiellement appel au général de Gaulle.

2. Le recours

De Gaulle, qui a quitté le pouvoir douze ans plus tôt, en 1946, n'en demeure pas moins auréolé d'une gloire incontestée : pour tous, il reste l'homme du 18 juin, le libérateur de la Patrie. C'est pourquoi, dès le début de la crise, les militaires s'étaient tournés vers lui, comme vers le seul recours possible. Sollicité par le comité d'Alger, de Gaulle répond publiquement, le 15 mai, qu'il se tient prêt, « devant les épreuves qui montent de nouveau vers [le pays], à assumer les pouvoirs de la République ». Le ton de ce message qui, loin de condamner l'insurrection, réserve ses foudres au régime, suscite la fureur de la classe politique. Pourtant, même si le gouvernement réplique en tentant d'organiser la « défense républicaine », et adopte dans l'urgence le principe d'une révision constitutionnelle, le mouvement – visites, correspondances, rencontres plus ou moins secrètes – s'accélère autour du général de Gaulle. Le 27 mai, celui-ci annonce qu'il a « entamé hier le processus régulier nécessaire à l'établissement d'un gouvernement capable d'assurer l'unité et l'indépendance du pays ». Il s'agit en réalité d'un formidable coup de bluff, qui a pour but de calmer l'armée, tout en forçant la main au chef du gouvernement, Pierre Pflimlin – qui, effectivement, démissionne le lendemain. Ce jour-là, le 28, près de deux cent mille personnes défilent à Paris à l'appel de la gauche, huant le Général au nom de la défense des libertés républicaines. Parallèlement au risque de

putsch militaire, se profile celui d'un « Front populaire » dominé par le parti communiste¹.

Ainsi, rien n'est résolu. En un sens, l'hostilité à de Gaulle d'une fraction notable de l'opinion n'a jamais été aussi profonde : mais dans le même temps, il apparaît de plus en plus évident qu'il n'existe pas d'autre choix². Aussi, lorsque, le 29 mai, le président Coty, mettant le poids de sa fonction dans la balance, laisse entendre qu'il démissionnera si l'Assemblée refuse son investiture au « plus illustre des Français », c'est au fond le soulagement général. Faisant contre mauvaise fortune bon cœur, le Parlement, subitement, se résigne, persuadé qu'un refus aurait des conséquences incalculables : le tour est joué. Le 31, de Gaulle reçoit les représentants des différents groupes politiques, à l'exception des communistes, pour leur exposer ses vues. Le 1^{er} juin, à l'Assemblée nationale, il est investi par une confortable majorité (329 voix contre 224). Le 2, c'est une majorité analogue qui accorde à son gouvernement les pouvoirs spéciaux en Algérie, et les pleins pouvoirs pour prendre « pendant une durée de six mois, par voie de décrets dénommés ordonnances, les mesures législatives nécessaires au redressement de la nation ». Par le même texte, le Parlement se met en congé, jusqu'à la rentrée normale d'octobre. Mais il n'y aura pas de rentrée normale, puisque, en octobre, aura été officialisé ce qui est déjà une évidence : la disparition de la IV^e République.

1. G. Vedel, *Cours, op. cit.*, p. 717.

2. Le 29, le leader socialiste Guy Mollet écrit à un correspondant qu'il se trouve « devant le dilemme : gouvernement de Gaulle ou *pronunciamento* de colonels [...]. C'est pourquoi je me suis demandé si nous pouvions obtenir de De Gaulle les garanties nécessaires » (13 mai 1958-13 mai 1962, Paris, Plon, 1962, p. 11).

B. Le retour à l'ordre

1. L'apaisement

Le retour du général de Gaulle se traduit donc par la mort annoncée de la IV^e République, dont il est entendu qu'il sera le dernier président du Conseil ; mais aussi, et simultanément, par un retour à l'ordre. Dès le 19 mai, dans sa première conférence de presse, de Gaulle s'était voulu rassurant. Dix jours plus tard, alors que le président Coty vient de faire appel à lui, il confirme qu'il n'est pas question d'opérer une rupture radicale avec le passé. Pour réussir, de Gaulle a besoin du soutien massif de l'opinion, et en particulier de celui de la gauche non communiste ; or, il sait qu'il ne l'obtiendra qu'en jouant le jeu de la continuité, ou du moins, de ce que le socialiste Jules Moch appelle « l'équivoque ». C'est pourquoi, le 1^{er} juin, il se plie sans rechigner à la procédure prévue par la Constitution pour demander à l'Assemblée l'investiture d'un gouvernement qui, détail significatif, ne comprend que des hommes de « l'ancien régime » – et en particulier, avec le titre de ministres d'État, les porte-parole des quatre grands courants politiques : le socialiste Guy Mollet, l'ancien président du Conseil MRP Pierre Pflimlin, un indépendant, Louis Jacquinot, et un représentant du continent africain, Félix Houphouët-Boigny. « Si j'ai fait le gouvernement que j'ai fait, explique alors de Gaulle, c'est pour que la République continue. » En revanche, aucun de ses proches n'y figure, à l'exception du plus fidèle d'entre eux, Michel Debré, nommé garde des Sceaux et chargé d'élaborer le nouveau projet de Constitution.

2. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958

Ce retour à la « normalité » se manifeste enfin, sur un plan juridique, par l'adoption de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Le but de cette loi est de déléguer au gouvernement le pouvoir constituant, tout en sauvegardant les apparences – c'est-à-dire sans paraître imiter si peu que ce soit la fameuse loi du 10 juillet 1940, par laquelle le Parlement avait confié au maréchal Pétain tout pouvoir « à l'effet de promulguer [...] une nouvelle Constitution de l'État français¹ ». Pour cela, on va user d'un « admirable subterfuge juridique² », consistant à reprendre la procédure de révision entamée trois ans plus tôt (en mai et juillet 1955), qui visait en particulier à modifier l'article 90 de la Constitution, relatif aux modalités de révision constitutionnelle. La loi du 3 juin se présente donc comme l'aboutissement de cette procédure : c'est-à-dire comme une dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90. Ce rattachement explicite permet ainsi, juridiquement, de présenter la future Constitution comme une simple *révision* de la précédente – conformément à la déclaration d'investiture du général de Gaulle, qui avait affirmé vouloir que « ce qui devait être réformé le soit à partir des institutions actuelles³ ».

1. Sur le parallèle entre ces deux lois, voir C. Boutin, « La loi du 3 juin 1958 », *Revue juridique d'Auvergne*, vol. III, 1999, p. 81-94.

2. J. Chapsal, *La Vie politique sous la V^e République*, 5^e éd., Paris, PUF, 1993, t. I, p. 4.

3. Ce qui permet en outre aux normativistes les plus radicaux, comme le professeur Otto Pfersmann, d'écrire que, « juridiquement », il n'existe pas de rupture entre la IV^e et la V^e République, « car la Constitution du 4 octobre 1958 n'est qu'une révision de la Constitution de 1946 selon les termes de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 révisant les dispositions concernant la procédure de révision. En stricts termes constitutionnels, il n'existe pas de « V^e République en 1958 » (in L. Favoreu [dir.], *Droit constitutionnel*,

En outre, moyen supplémentaire de se démarquer du souvenir de Vichy, la loi du 3 juin ne confie pas le pouvoir de révision au Général lui-même, mais au « gouvernement investi le 1^{er} juin » ; et elle ne le lui attribue que de façon provisoire, le projet de loi constitutionnelle devant être soumis au peuple, seul détenteur du pouvoir constituant, qui se prononcera par voie de référendum. Enfin, ultime différence, la loi du 3 juin ne laisse pas toute liberté au gouvernement : elle encadre le pouvoir qu'elle lui confie en énonçant des règles de forme impératives, ainsi que les « principes » de fond qu'il devra mettre en œuvre.

C'est donc à l'intérieur de ce cadre – conçu par de Gaulle et son gouvernement, mais en fonction de ce qu'ils pensent pouvoir être accepté par la majorité de l'Assemblée – que va être élaborée la nouvelle Constitution.

Sous-section 2

L'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION

Là encore, des éléments contradictoires continuent d'apparaître, tant sur le plan du mode d'élaboration que sur celui des principes qui vont être inscrits dans la Constitution.

3^e éd., Paris, Dalloz, 2000, p. 122). Encore faudrait-il savoir s'il existe de « stricts termes constitutionnels », ce dont on peut légitimement douter.

A. L'écriture

Côté rupture, il faut souligner l'originalité du mode d'élaboration, même si celui-ci n'exclut pas toute intervention des parlementaires.

1. L'avant-projet

Selon la « tradition républicaine », c'est à une Assemblée constituante, spécialement élue à cet effet, qu'il appartient d'exercer le pouvoir constituant originaire : c'est-à-dire d'établir la Constitution. En 1945, chef du gouvernement, le général de Gaulle s'était plié à cette tradition, jugeant que l'élaboration de la Constitution par le gouvernement sous réserve de ratification populaire faisait « un peu plébiscite¹ » : mais il avait rapidement compris son erreur, qui le contraignit, l'année suivante, à abandonner le pouvoir. Une Assemblée constituante est toujours lourde, lente et difficile à manœuvrer, tiraillée par les courants qui la divisent. En outre, remarque Léo Hamon, elle est *déjà* une Assemblée parlementaire qui, lorsqu'elle élabore la Constitution, « songe par priorité, invinciblement, aux pouvoirs des assemblées à venir² ». En 1958, de Gaulle sait parfaitement que ce qu'il entend instaurer, il ne pourra l'obtenir d'une Assemblée constituante. C'est pourquoi, quitte à encourir une fois de plus l'accusation de « bonapartisme », il va recourir à un autre mode d'élaboration qui consiste à faire établir un projet de Constitution, sous l'autorité du gouvernement, par un groupe d'experts nommés par ses soins.

1. Cité par O. Guichard, *Mon général*, Paris, Grasset, 1980, p. 77.

2. L. Hamon, *De Gaulle dans la République*, Paris, Plon, 1958, p. 114.

Cette élaboration sera donc confiée à un « groupe de travail » d'une vingtaine de jeunes juristes principalement issus du Conseil d'État, dirigé par le garde des Sceaux. Au fur et à mesure, les textes rédigés sont soumis par Michel Debré au « Comité interministériel » qui réunit autour du général de Gaulle les quatre ministres d'État, ainsi que le vice-président du Conseil d'État, René Cassin – et ce, jusqu'à l'établissement de l'avant-projet définitif, le 26 juillet 1958. À cette date, les grandes lignes de la future Constitution sont en place : pour l'essentiel, elle ne changera plus.

2. Le projet définitif

Pour autant, la procédure d'élaboration n'est pas complètement achevée. La loi du 3 juin a en effet prévu que « pour établir le projet », le gouvernement devra recueillir en outre l'avis (politique) du « Comité consultatif constitutionnel », ainsi que celui, juridique, du Conseil d'État.

Le Comité consultatif constitutionnel était le moyen par lequel « les assemblées expirantes espéraient faire entendre leur voix [aux] autorités qui préparaient la Constitution¹ ». À cet effet, il était majoritairement composé de parlementaires (26 membres sur 39, dont 16 députés et 10 sénateurs), le reste étant désigné par le gouvernement. Cependant, on ne saurait voir dans cette concession procédurale un retour, même esquissé, à la tradition de l'Assemblée constituante. Largement favorable à la révision, le Comité n'a, en tout état de cause et comme son nom l'indique, qu'un pouvoir consultatif, et il ne dispose du reste que de vingt jours pour émettre son avis. À quelques exceptions près, son rapport ne différera pas de façon significative de l'avant-

1. G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, 19^e éd., Paris, LGDJ, 1980, p. 444.

projet gouvernemental, ne proposant, pour l'essentiel, que des modifications de forme et de détail.

Il en va de même du Conseil d'État, saisi le 21 août, qui manifeste d'emblée le « souci de ne pas contrarier les intentions du gouvernement¹ », du moins sur le plan des principes. Cette institution fera même un accueil chaleureux à Michel Debré lorsque celui-ci viendra, le 27 août, exposer l'architecture générale de la nouvelle Constitution. Le 3 septembre, ayant tenu compte des corrections techniques proposées par le Conseil d'État, le Conseil des ministres arrête donc le projet définitif. Le lendemain, place de la République à Paris, le général de Gaulle le présente solennellement au peuple français, insistant sur l'enracinement républicain du projet : « c'est dans la légalité que moi-même et mon gouvernement avons assumé le mandat exceptionnel d'établir un projet de nouvelle Constitution ».

Le 13 mai est définitivement oublié, et c'est en se réclamant de la continuité républicaine que le général de Gaulle lance la campagne référendaire. Le 28 septembre, la nouvelle Constitution est adoptée par une écrasante majorité (79,25 % de « oui », et seulement 15 % d'abstentions), qui bouleverse de fond en comble les données acquises de la sociologie électorale. Ultime rupture avec le passé : le résultat du 28 septembre, s'il met en place un cadre institutionnel nouveau, signe aussi au général de Gaulle un « chèque en blanc » qui pèsera lourd sur la pratique du régime.

1. E. Burin des Rozières, in D. Maus, L. Favoreu et J.-L. Parodi, *L'Écriture...*, op. cit., p. 815.

B. L'inspiration

Avant d'évoquer la façon dont la Constitution sera mise en place, il reste à préciser son inspiration et sa structure d'ensemble. On constate alors qu'à une certaine stabilité des *principes* correspond un bouleversement dans les *moyens*, mais également dans la manière même dont est conçue la Constitution.

1. La stabilité des principes

La stabilité des principes se manifeste sur deux modes parallèles : par le renoncement à certaines transformations auxquelles de Gaulle et son entourage semblaient pourtant attachés, et par la reprise explicite de certaines références, symboles et valeurs présents dans la Constitution de 1946.

a. Les renoncements

Le renoncement le plus spectaculaire concerne sans doute la *forme* du gouvernement. Pendant les douze années que dure la IV^e République, de Gaulle et ses proches s'étaient montrés très séduits par le modèle présidentiel à l'américaine¹, et l'anglophile Michel Debré lui-même avait fini par s'y rallier, écrivant ainsi, en mars 1958, qu'« il faut chercher un système démocratique en dehors du système parlementaire, où le pouvoir serait créé autour d'un chef de l'État issu du suffrage universel » (*Le Monde*, 4 mars 1958).

Or, sur ce plan, la loi constitutionnelle du 3 juin ne laisse aucun doute : « le gouvernement doit être responsable devant le Parlement » – ce qui signifie explicitement que l'on demeure dans un cadre parlementaire.

1. Voir F. Rouvillois, « Se choisir un modèle, Michel Debré et le parlementarisme anglais en 1958 », *RFHIP*, n° 12, 2000, p. 351 *sq.*

La veille, déjà, Debré avait annoncé ce ralliement, expliquant aux sénateurs que le nouveau gouvernement ne prendrait pas « la responsabilité de passer du régime parlementaire au régime présidentiel. Il veut restaurer le régime parlementaire dans toute son acception¹ ». Sur ce point capital, les constituants ne changeront plus : ils se contenteront de trouver des justifications à ce retournement, affirmant que le régime présidentiel, avec un chef d'État élu au suffrage universel direct, serait « actuellement dangereux à mettre en œuvre » – du fait de la présence d'un parti communiste encore très puissant, et parce qu'« on ne peut imaginer un président élu au suffrage universel direct par la totalité des habitants de la Communauté [franco-africaine]² ».

On le voit, ces arguments sont purement conjoncturels : ce qui est « présentement hors d'état de fonctionner en France » pourrait très bien ne l'être plus dans un autre contexte, ou à un autre moment. Quant à la vraie raison de ce renoncement, elle est, là encore, d'ordre tactique : « Les constitutions, commentera René Cassin, sont faites pour être votées, et surtout par le référendum³. » Assimilé au bonapartisme et à la dictature, le modèle présidentiel aurait paru inacceptable aux socialistes, dont le général de Gaulle doit impérativement obtenir le soutien.

Dans le même sens, de Gaulle va renoncer à un projet original, qu'il évoquait déjà le 16 juin 1946, dans le discours de Bayeux : introduire au Sénat, à côté des élus politiques, « 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 ». Mais la réalisation de ce projet aurait été perçue comme une rupture trop

1. *DPS*, t. I, p. 191.

2. M. Debré, 27 août 1958, *DPS*, t. III, p. 256.

3. *DPS*, t. III, p. 195.

franche avec la tradition parlementaire française : de Gaulle préférera donc l'oublier – quitte à y revenir quelques années plus tard¹.

b. Les reprises

À côté de ces renoncements, de ces continuités *concedées*, il faut noter aussi la présence de continuités *revendiquées* : sur plusieurs plans, la Constitution de la V^e République va reprendre des thèmes et des termes qui figuraient déjà dans celle du 27 octobre 1946. Le nouveau régime, annonce déjà de Gaulle dans son discours d'investiture du 1^{er} juin, sera « la continuation de la République », notamment sur le plan des valeurs et des symboles.

Sur le plan des valeurs, on observe que le Préambule de la Constitution de 1958 renvoie expressément à celui de la Constitution de 1946, affirmant l'attachement solennel du peuple français aux droits et aux principes qui s'y trouvent énoncés. Le Préambule révèle ainsi « le souci d'établir un trait d'union entre la IV^e République et la République nouvelle² », tant en ce qui concerne le contenu des droits fondamentaux que leur place dans la hiérarchie des normes. Dans le même sens, on note la ressemblance des deux Constitutions en ce qui concerne la définition et, naturellement, le titulaire de la souveraineté ; ainsi que, sur un plan parallèle, la reprise de l'interdiction traditionnelle de remettre en cause la « forme républicaine du gouvernement » (art. 89, al. 5).

Dans l'ordre des symboles, par ailleurs, les constituants ont repris purement et simplement les principaux articles liminaires de la Constitution de 1946.

1. Cette idée reparaitra en effet dans le projet de loi constitutionnelle soumis au référendum le 27 avril 1969, dont l'échec entraînera le départ de De Gaulle.

2. B. Genevois, « Le Préambule et les droits fondamentaux », in D. Maus, *L'Écriture...*, *op. cit.*, p. 485.

Ainsi, celui où figure la définition du régime : « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » (article 1^{er} de la Constitution de 1946, devenu l'article 2, alinéa 1^{er} de celle de 1958 avant de redevenir l'article 1^{er} depuis la révision du 4 août 1995). Ou encore, celui qui énonce son « principe » : « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple » (art. 2, al. 5). Sur le plan des fondements, la stabilité paraît donc totale.

2. La révolution des moyens

Mais la permanence des principes et des symboles contraste avec le profond changement dans les moyens prévus pour les mettre en œuvre – et au-delà, dans la finalité assignée à la Constitution. Ce dont il s'agit fondamentalement, c'est, affirme Michel Debré, 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 République¹ ».

Ce pouvoir avait été laissé vacant par la République précédente, du fait de l'hégémonie incontrôlée du Parlement et de l'abaissement corrélatif du gouvernement. Sur ce plan, la réalisation des objectifs des constituants suppose donc qu'ils prennent le contre-pied de leurs prédécesseurs. La restauration qu'ils visent implique une rupture radicale, qui n'est d'ailleurs rendue possible que par « la continuité des apparences² » que l'on vient de rappeler.

Cette rupture transparait de façon générale dans la manière de concevoir l'État, son rôle et son statut ; mais elle se traduit surtout sur le plan de l'organisation

1. *DPS*, t. III, p. 258.

2. L. Hamon, *De Gaulle, op. cit.*, p. 6.

des pouvoirs, dont dépend directement la restauration de l'État.

La réorganisation institutionnelle opérée par les constituants révèle d'abord une mutation dans la manière d'appréhender la politique. Les grands principes qu'on a accepté de conserver cèdent le pas, au fond, à des considérations d'efficacité et de pragmatisme : car ce qui importe d'abord, c'est le salut de l'État et de la nation. Par suite, la Constitution elle-même n'a plus qu'un caractère instrumental ; elle n'est plus une idole sacrée, mais un simple outil au service d'une politique déterminée, un outil auquel on demande seulement d'être fiable, adapté et souple : c'est-à-dire, commente Michel Debré, « d'accorder des chances aux hommes politiques de bonne foi qui, pour la nation et la liberté, veulent un État, c'est-à-dire, avant toute chose, un gouvernement¹ ». Ainsi conçue, la Constitution doit satisfaire un double impératif : elle doit permettre au pouvoir d'État d'être efficace, et durable.

Ces exigences se traduisent par une refonte des institutions. Pour être efficace, il suffit, estiment les rédacteurs de la Constitution, de rompre avec ce « gouvernement d'Assemblée », « impraticable et dangereux », installé en France depuis trois quarts de siècle. Pour cela, il faut d'abord assurer le renforcement de l'exécutif, un exécutif comprenant, au sommet, une « clé de voûte », le chef de l'État, arbitre entre les pouvoirs et incarnation de la nation ; et à la base, « un gouvernement qui soit fait pour gouverner, à qui on en laisse le temps et la possibilité, qui ne se détourne pas vers autre chose que sa tâche² ».

Il faut ensuite, l'hypothèse présidentielle étant (pour l'instant) abandonnée, « rationaliser le parlementarisme »,

1. *DPS*, t. III, p. 269.

2. De Gaulle, discours du 4 septembre 1958, *DPS*, t. III, p. 601.

c'est-à-dire encadrer juridiquement les modalités d'une collaboration équilibrée entre le gouvernement et le Parlement. Ce qui implique que le Parlement soit déchu de sa souveraineté, et qu'il se borne désormais à « voter les lois [et] contrôler l'exécutif, sans prétendre sortir de son rôle ».

Cet État rénové, il importe enfin de le faire durer. De Gaulle, tout comme Debré, est féru d'histoire, fasciné par l'écoulement du temps et par le spectre de la décadence. D'où la mission particulière qu'il va confier à certaines institutions, chargées d'assurer la pérennité de la réforme : notamment au président de la République, gardien des principes, et au Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution, conçu avant tout comme « une arme contre la *dévi*ation du régime parlementaire¹ ».

Ainsi, même si les éléments de continuité paraissent, à certains égards, prédominants – identité du souverain et de la forme du gouvernement –, la rupture n'en est pas moins franche, de même que la volonté de ne pas la voir remise en cause. Somme toute, constate Léo Hamon à l'automne 1958, « *c'était bien une révolution*² ».

Section II

MISE EN PLACE

Même si la Constitution, adoptée par référendum, est promulguée le 4 octobre 1958, on ne saurait s'arrêter à cette date : une Constitution est un système vivant – esprit, institutions et pratique – qui, sur une

1. *DPS*, t. III, p. 260.

2. L. Hamon, *De Gaulle, op. cit.*, p. 3.