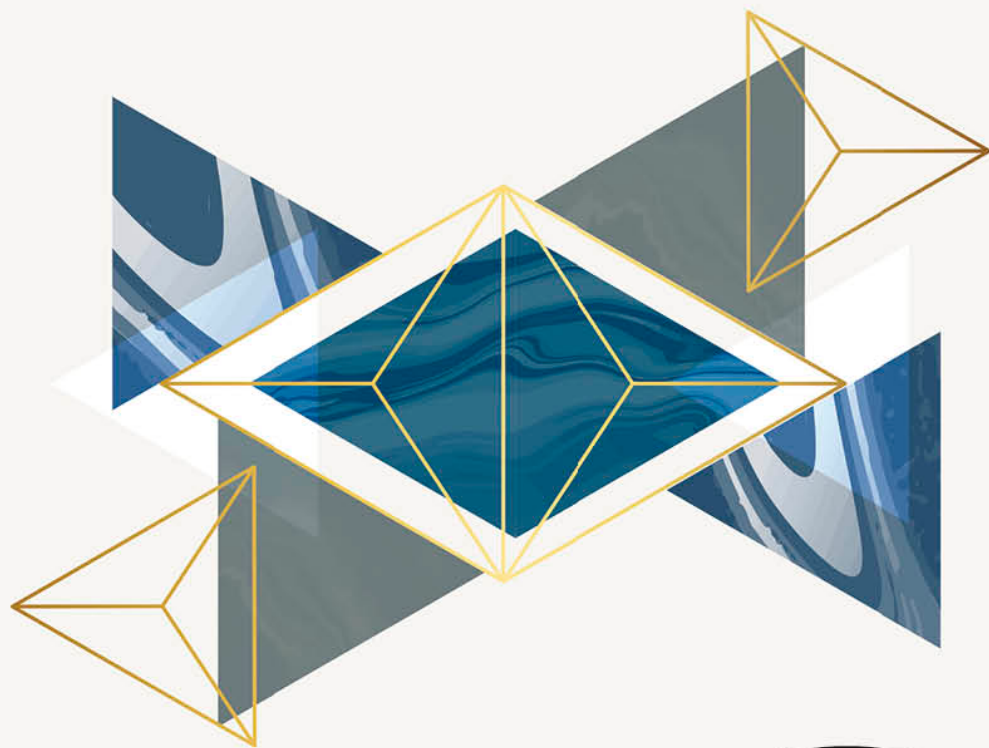


Michel **Clapié**

Droit constitutionnel

La V^e République

2^e édition



ellipses

INTRODUCTION

« *Hors de toutes les séries* »

La V^e République est un régime à nul autre pareil. Un régime inclassable dans les rubriques usuelles de la théorie constitutionnelle. Un régime irréductible aux catégories juridiques traditionnelles auxquelles la doctrine est habituée. C'est au vrai sens du terme un régime atypique qui donne cette coloration singulière à la V^e République, qui la fait à maints égards si singulière. Bref, pour utiliser une expression employée naguère par le général de Gaulle à propos de lui-même, dès le début de ses *Mémoires de Guerre*, on peut dire de ce régime qu'il se situe « hors de toutes les séries »¹... Et, s'agissant de la Constitution sur laquelle repose ce nouveau régime, on peut aussi dire d'elle, à la manière de Georges Burdeau dès 1959, que, à tous égards, « c'est une Constitution hors série »².

Cette singularité tient avant toute chose au fait qu'à sa manière la V^e République récapitule tous les passés constitutionnels et politiques français par-delà la césure de la Révolution de 1789. Elle en fait, en quelque sorte, une synthèse subtile³. Subtile mais fragile car les institutions sont une chose, et la manière de les pratiquer, une autre. Le général de Gaulle ne l'ignorait pas lorsque, le 4 septembre 1958, jour anniversaire de la dernière proclamation en date de la République en France — c'était le 4 septembre 1870 —, place de la République à Paris, il présentait aux Françaises et aux Français — ainsi nommait-il ses compatriotes — le projet de Constitution de la future V^e République. Après avoir montré « de quoi s'inspire et en quoi consiste » la Constitution qui allait être soumise à leur suffrage, il ajoutait : « le reste dépendra des hommes »⁴. Qui le nierait ? Pas Georges Pompidou en tout cas, son premier successeur à la tête de l'État — et ancien premier ministre plus de six ans durant —, qui devait lui-même écrire : « les institutions sont ce que les hommes les font »⁵.

1. « À quarante neuf ans, écrit le général de Gaulle, j'entrais dans l'aventure, comme un homme que le destin jetait *hors de toutes les séries* », (Ch. De Gaulle, *Mémoires de guerre*, t. 1, *L'appel*, [Plon, 1954], coll. La Pléiade, Gallimard, 2000, p. 73).
2. Georges Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *Revue française de science politique*, IX^e année, n° 1, 1959, p. 88.
3. Plus restrictif ou moins « synthétique », Philippe Lauvaux écrivait récemment : « le génie de De Gaulle a permis la récapitulation d'un vaste héritage constitutionnel remontant à la charte » [de 1830]. Et d'ajouter : « Ainsi la Constitution de 1958 rassemble tout mais (pour paraphraser Saint-Simon), les contraires ne s'y combattent point », (Ph. Lauvaux, « La révolution accomplie ? », in Frédéric Rouillois, *La révolution de 1958*, éd. du Cerf, 2019, p. 237).
4. « Les hommes ne pouvaient rien dans des institutions inappropriées. Désormais, ils le peuvent, écrivent Anne et Pierre Rouanet. Reste à voir s'ils en auront l'envie. Et la force d'âme. Et la hauteur de vue », (A. et P. Rouanet, *L'inquiétude outre-mort du général de Gaulle*, Grasset, 1985, p. 190). Les années sont passées et il faut faire ce constat amer que « la force d'âme et la hauteur de vue » des hommes — et des femmes — qui gouvernent la France se font désirer. Là est l'inquiétude ; là est le drame.
5. Georges Pompidou, *Le nœud gordien*, Plon, 1974 et rééd. Flammarion 1984, p. 71. Le biographe de référence de Georges Pompidou, Éric Roussel, n'hésite pas à écrire que c'est là un « ouvrage fondamental pour comprendre la pensée du second président de la V^e République et qui, aujourd'hui encore, apporte une analyse très stimulante des sociétés modernes », (G. Pompidou, *Lettres, notes et portraits, 1928-1974*, Témoignage d'Alain Pompidou, Préface d'Éric Roussel, éd. Robert Laffont, 2012, p. 401).

Les années ont passé et le spectacle qu'offre de nos jours la V^e République a peu de choses à voir avec celle qui a été pensée, conçue, mise en place, à partir de 1958 ; avec celle qui a été inaugurée et pratiquée par le général de Gaulle lui-même une fois élu président de la République. On s'explique mieux du coup que certaines voix s'élèvent aujourd'hui – même si ce n'est pas nouveau... – pour accuser le régime de la V^e République de tous les maux.

Ce qui est en revanche vraiment nouveau, c'est que ces voix viennent d'autres horizons ; elles viennent parfois de ceux-là mêmes qui se voudraient les héritiers présomptifs sinon exclusifs du général de Gaulle¹ et de l'œuvre institutionnelle qu'il a laissée : ainsi se présentent-ils en tout cas, veille d'élections, pour grappiller des suffrages. « Pour ratisser large et labourer profond », certains se font même passer pour ce qu'ils ont cessé d'être ou n'ont jamais été. Bref, pratiquant une forme de « détournement de mémoire », d'aucuns n'hésitent pas à *instrumentaliser* de Gaulle².

« Qui veut noyer son chien l'accuse de la rage », dit un adage populaire dont on mesure ici l'à propos car l'image que la V^e République renvoie aujourd'hui d'elle-même est bien souvent celle d'un *chien crevé au fil de l'eau*, qui n'en finit pas de se décomposer. Et s'il n'est pas faux de dire que « les "corniauds" sont plus intelligents que les chiens de pure race » – c'est en ces termes que Georges Pompidou parlait de la V^e République³ –, il est vrai aussi qu'ils n'en sont pas moins exposés à la mort physique : comme tout organisme vivant, ils sont en effet condamnés à mourir un jour. Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun ont cru devoir établir l'acte de décès de la V^e République à l'occasion de son quarantième anniversaire, en 1998⁴ ; pourtant elle n'était alors que moribonde : son cadavre bougeait encore ! Plus de vingt-cinq ans après, sa mort clinique paraît certaine. Seules l'habitude, les apparences et les célébrations rituelles de son anniversaire peuvent encore donner le change.

Est-ce là une raison valable et suffisante pour se réfugier dans la nostalgie de ce que fut, à ses débuts, la V^e République ? Non, sans doute, et pour au moins deux raisons. D'abord, parce que seuls les désespérés vivent sans espérance : il n'est pas interdit de croire en la résurrection des morts. Ensuite, parce que sombrer dans la nostalgie serait un comportement vain et finalement stérile. Bien au contraire, il y a là, dans ce destin tragique, une invitation à découvrir ou plutôt à redécouvrir un régime à n'en pas douter singulier, certes, mais paradoxalement fort méconnu et dont toutes les promesses n'ont pas été tenues.

-
1. Le général de Gaulle ne préférerait-il pas dire : « Je suis un homme qui n'appartient à personne et qui appartient à tout le monde » ? (Ch. de Gaulle, Conférence de presse du 19 mai 1958).
 2. V. not. François Broche, *Ils détestaient de Gaulle*, éd. Tallandier, 2020, p. 259 et s., not., p. 273-277.
 3. Georges Pompidou, *Le nœud gordien*, op. cit., p. 68.
 4. Jean-Marie Donégani et Marc Sadoun, *La V^e République, naissance et mort*, Calmann-Lévy, 1998, rééd., Gallimard, coll. Folio Histoire, 1999.

Tel qu'il a été pensé¹, voulu et mis en place par le général de Gaulle, le régime de la V^e République ne correspond en effet à aucun des modèles formalisés par la doctrine juridique². Georges Pompidou, devenu à son tour président de la République, en convenait sans la moindre réticence. Dans le discours qu'il prononça à l'occasion du centième anniversaire de l'*École libre des sciences politiques*³, le 8 décembre 1972, il expliquait que les hommes de 1958 avaient doté la République « d'un régime politique qui ne se propose pas pour modèle les lois d'autrui ». Ce régime est donc bien à lui seul une catégorie juridique inédite. Il a l'apparence d'un régime parlementaire en raison de l'agencement institutionnel retenu⁴ : bicéphalisme de l'exécutif, responsabilité politique du gouvernement devant le Parlement⁵, droit de dissolution conféré au chef de l'État. Il s'en démarque pourtant par le statut, la fonction et les attributions du chef de l'État. S'il fait un emprunt au modèle présidentiel, c'est uniquement celui de l'élection du chef de l'État au suffrage universel, en tout cas pas par les seuls membres du Parlement. Il pourrait alors être tentant de le tenir pour un *régime hybride*⁶, mais ces régimes hybrides sont si divers et si différents les uns des autres qu'ils ne se définissent que négativement, c'est-à-dire par ce qu'ils ne sont pas.

Certains ont pu dire du régime de la V^e République qu'il était assimilable à un régime présidentieliste⁷ mais il vaudrait mieux parler d'un présidentielisme intermittent ou à éclipse : la « cohabitation » au sein de l'exécutif⁸, parce qu'elle a été acceptée et pratiquée plusieurs fois, le donne à croire tant elle rabaisse et affaiblit la fonction présidentielle. La même remarque vaut encore si l'on qualifie la V^e République de *régime semi-présidentiel*⁹. L'expression paraît ici controuvée¹⁰. En tout cas pour fonctionner conformément à sa logique – c'est-à-dire en excluant la *cohabitation* au sein de l'exécutif (v. *infra*) –, le régime de la V^e République apparaît bien plus comme un *régime présidentieliste majoritaire* selon ce qu'en disait le doyen Georges Vedel à la fin des années 1990. Cette expression a le mérite d'insister sur « la prépondérance présidentielle » tout en soulignant les conditions de son

1. La pensée constitutionnelle du général de Gaulle a été dévoilée une première fois dans le discours qu'il prononça à Bayeux le 16 juin 1946, pour commémorer le deuxième anniversaire – jour pour jour – de la libération de la première sous-préfecture de France, après le débarquement du 6 juin 1944.
2. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, Ellipses, 3^e éd., 2023, p. 243-253.
3. Ainsi s'appelait avant la Seconde Guerre mondiale, et depuis sa création en 1872, l'Institut d'études politiques (I.E.P.) de Paris.
4. La loi constitutionnelle du 3 juin 1958 qui délégua au gouvernement du général de Gaulle le pouvoir d'établir une nouvelle Constitution, prescrivait la *séparation des pouvoirs* et l'existence d'une *responsabilité politique* du gouvernement devant le Parlement conformément au modèle du régime parlementaire.
5. Dans son allocution radiodiffusée et télévisée du 20 septembre 1962, le général de Gaulle faisait cette remarque : « le Parlement (...) contrôle le gouvernement et a le droit de le renverser, ce qui marque le caractère parlementaire du régime ».
6. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, op. cit., p. 243.
7. Un *régime présidentieliste* peut être défini comme une forme de gouvernement dans laquelle n'existe pas, dès l'origine ou à l'usage, de correspondance entre les pouvoirs du Président – chef de l'État – et sa fonction, un régime dans lequel il y a un déséquilibre des pouvoirs au profit du chef de l'État, dans un cadre institutionnel qui organise néanmoins, en théorie, une double « séparation » organique et fonctionnelle.
8. V. *infra*, Partie 1, Chapitre 1, Sect. 2, § 1.
9. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, op. cit., p. 243 à 253.
10. V. Bruno Dageron, *Droit constitutionnel*, coll. Thémis, PUF, 2023, p. 510.

maintien »¹. Mais elle fait l'impasse sur l'autre versant qu'est la responsabilité présidentielle devant le suffrage universel oubliée après de Gaulle et pourtant nécessaire.

C'est dire en somme que le régime de la V^e République relève d'une logique et repose sur un équilibre que peinent à restituer les schémas de pensée rabâchés qui, par routine ou mimétisme, s'inspirent de modèles typiquement anglo-saxons. D'où sans doute la nécessité de rompre avec cette présentation stéréotypée qui voudrait enfermer le système institutionnel de la V^e République dans cette alternative selon laquelle un régime politique ne saurait se définir que par une référence nécessaire et obligée aux modèles parlementaire ou présidentiel.

C'est d'ailleurs un peu la voie qu'indiquait le général de Gaulle dans sa conférence de presse du 11 avril 1961 quand il déclarait : « Je sais bien qu'il y a des exégètes qui s'incommodent de ne pouvoir faire entrer la Constitution dans l'un des deux moules rigides qui seraient, à les en croire, les seules conceptions possibles *pour les institutions de la France* ». Balayant les objections, il ajoutait : « Disons, si vous le voulez, que notre Constitution est à la fois parlementaire et présidentielle², à la mesure de ce que nous commandent, à la fois, *les besoins de notre équilibre et les traits de notre caractère* ». Car, quoi qu'en disent certains, chaque peuple a un caractère qui lui est propre, ce que naguère Gustave Le Bon avait appelé sa « constitution mentale »³. Et, le peuple français n'est pas un peuple anglo-saxon, ce que beaucoup de juristes oublient peut-être un peu trop vite. On comprend mieux alors cette exhortation du général de Gaulle en conclusion du discours qu'il prononça à Bayeux le 16 juin 1946 : « Prenons-nous tels que nous sommes ».

Tout cela revient à dire que l'ancrage du régime de la V^e République ne se situe peut-être pas dans la théorie de la séparation des pouvoirs, qu'on en fasse une application dite *stricte* ou *souple*. Son vrai ressort est dans la volonté d'assurer l'autorité de l'État et l'unité du pouvoir – sans séparation ni division – en l'appuyant sur le consentement populaire. Un consentement populaire « entendu non comme résignation mais comme soutien actif de la population [parce qu'il] est la condition nécessaire sinon suffisante d'un gouvernement efficace »⁴. Cet ancrage et ce ressort sont à chercher dans la volonté, non de concilier l'efficacité et la légitimité, mais de fonder l'efficacité du gouvernement sur la légitimité du pouvoir en charge de la *Res publica*, en charge de ce que l'on appelait le *Bien commun* avant que la *dictature du relativisme* ne condamne l'expression dans le même temps qu'elle récusait la distinction du *bien* et du *mal*.

1. Georges Vedel, « 7, 5 + 2, 2+ 5 », *Le Monde* du 23 avril 1997.

2. Francis Choisel en déduit que la « Constitution de la V^e République est [...] une synthèse cohérente et voulue entre le régime présidentiel et le système parlementaire, et non un compromis bâtard qu'on aurait accepté faute de pouvoir mieux construire », (F. Choisel, *Bonapartisme et Gaullisme*, éd. de l'Albatros, 1987, p. 142).

3. V. Gustave Le Bon, *Bases scientifiques d'une philosophie de l'histoire*, Flammarion, 1931.

4. Jean-Marie Denquin, *La monarchie aléatoire (Essai sur les Constitutions de la V^e République)*, coll. Béhémoth, PUF, 2001, p. 3.

Or c'est là, à n'en pas douter, ce qui a été perdu de vue : *la nécessité de fonder l'efficacité sur la légitimité*, et c'est la raison pour laquelle *l'esprit* de la V^e République semble s'être évanoui.

Mais comme Pilate demandait à Jésus : « qu'est-ce que la *vérité* ? »¹, il faut ici se demander : « qu'est-ce que *l'esprit* ? ». Qu'est-ce que l'esprit d'un texte² ? Qu'est-ce que l'esprit de la V^e République ?...

Certains auteurs affirment péremptoirement qu'une telle question est tout simplement sans objet. Soit qu'ils considèrent que les textes n'ont pas d'esprit ; soit qu'ils considèrent que nul ne saurait faire parler l'esprit. Pour récuser la question, ou plus exactement pour se dispenser d'y répondre ou d'y chercher une réponse, leur argumentation n'en est pas moins un peu courte. En tout cas, elle peine à convaincre même si elle se drape dans une théorie jouissant d'un prestige intellectuel qui, avec le temps, n'en apparaît que plus surfait. À condition de ne pas se laisser intimider par des arguments d'autorité, ni moins encore, de ne pas succomber à de tels arguments... On sait en effet que depuis plus de cinquante ans, ceux qui, au sein de la doctrine juridique, se réclament de *l'école de l'interprétation réaliste du droit* nient que les mots aient un sens. Et niant que les mots aient un sens, ils déniaient à un texte qu'il puisse avoir un esprit³. Sans doute, écrit très justement Frédéric Rouvillois, « l'esprit n'existe que lorsque le créateur du système [...] avait un projet déterminé, cohérent, univoque, en fonction duquel il a élaboré la Constitution »⁴, mais lorsque c'est le cas, et c'est précisément le cas pour la V^e République⁵, méconnaître cet esprit, c'est entreprendre de *déconstruire* ce qui a été voulu et bâti.

Mais reste encore à préciser le sens dans lequel il faut entendre cet esprit ; il faut se demander ce qu'est cet esprit et quel est son esprit – celui de la V^e République – car la lettre n'est rien

1. Évangile selon saint Jean 18,38.

2. Les auteurs des XVII^e et XVIII^e siècles dont les *nouveaux constitutionnalistes* vénèrent la clairvoyance et qu'ils révèrent comme les penseurs de la *modernité* constitutionnelle, faisaient quant à eux le plus grand cas de cet esprit. Domat en parlait déjà au XVII^e siècle. Quant à Montesquieu, il en fit le titre de son maître livre : « L'esprit des lois ».

3. Cette *école réaliste du droit* s'inscrit – *volens nolens* – dans la filiation d'un courant philosophique plus large, celui de la « déconstruction ». Or, cette école de pensée – à l'origine la *French Theory* importée par les États-Unis et qui nous en est revenu – est d'inspiration nihiliste. Les auteurs qui se reconnaissent dans ce courant, à commencer par le philosophe Jacques Derrida (J. Derrida, *De la grammatologie*, éd. de Minuit, 1967) qui l'a fondé, développent une pensée critique mais seulement négative, sinon vraiment nihiliste, (pour une critique de cette pensée nihiliste, v. George Steiner, *Le Sens du sens*, Vrin, 1988, et *Réelles présences*, Gallimard, 1994). Car *déconstruire* – euphémisme de *démolir* ou de *détruire* – suggère que quelque chose a d'abord été construit –, qu'il y a bien eu *intention* de construire, qu'une *volonté* a été exprimée, celle que la norme est censée manifester –, et que sur cette chose, on applique une action qui consiste à la défaire. Aussi bien, la déconstruction entend tout expliquer par les conditionnements et non par la *finalité* ; elle se présente comme l'*inversion de la raison moderne* et, en ce sens elle est bien fille de son temps : la postmodernité. Ainsi, s'agissant de la Constitution, « les interprètes réalistes » qui s'emploient à déconstruire, en viennent à légitimer, consciemment ou non, toute interprétation qui contredit la *signification intentionnelle* des mots utilisés par les rédacteurs du texte, comme si, par hypothèse, ils supposaient que les rédacteurs du texte n'avaient pas eu l'*intelligence* de ce qu'ils ont écrit, ni l'*intention* de ce qu'ils ont bâti, (V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, Ellipses, op. cit., p. 112-113).

4. Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel*, t. 2, *La V^e République*, coll. Champs-Université, Flammarion, 3^e éd., p. 10-11.

5. « Si, en revanche, poursuit Frédéric Rouvillois, le constituant n'a conçu la Constitution "que comme une pierre d'attente provisoire, comme un relais ou comme une façade, ou encore lorsque la Constitution résulte d'un processus coutumier, on ne pourra sans difficultés parler d'un tel "esprit" », (op. cit., p. 11). Mais il faut le redire, tel n'est pas le cas de la V^e République : son esprit est dans l'intention du général de Gaulle et dans l'objectif qu'il poursuit.

sans l'esprit qui l'anime : « la lettre est ce qui tue et l'esprit vivifie », affirmait même Péguy en faisant parler « le bon roi Dagobert » avec les mots de saint Paul (*Deuxième Épître aux Corinthiens*, 3,6)¹.

Comme l'explique Littré, l'esprit, c'est « ce par quoi on se dirige ». Et c'est bien là le sens dans lequel de Gaulle l'entendait. C'est l'esprit au sens où, au XVIII^e siècle Montesquieu considérait que les lois en ont un, au sens encore où le grand juriste Domat, avant lui, en parlait en l'assimilant à l'*intention* de l'auteur de la règle et à l'*objectif* visé à travers elle².

Or, cet esprit de la V^e République, quel est-il vraiment ?

Si l'on s'en tient à ce qu'en dit le général de Gaulle lui-même, lors de la conférence de presse du 31 janvier 1964, la réponse paraît simple et dénuée d'ambiguïté de sorte qu'on pourrait se contenter de le citer. Mais l'analyse doit être poussée un peu plus loin car le propos du général de Gaulle était alors destiné aux journalistes et, à travers eux, aux hommes et aux femmes de France, de toutes conditions. À l'évidence, le juriste en demande plus.

Après avoir posé, dans cette conférence de presse qui devait faire date, qu'« une Constitution, c'est un esprit, des institutions, une pratique », après en avoir proposé une définition ternaire sinon trinitaire, le général de Gaulle devait préciser sa pensée.

« Son esprit, déclarait-il, *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 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 détenteur »³.

De là découle le *reste*, ce qui n'est pas dit mais qu'il faut comprendre, ce qui est sous-jacent, ce qui, au fond, caractérise la V^e République, ce qui est son « A.D.N. » propre, dirait-on en langage contemporain... Ce *reste* donc, c'est que la V^e République, selon la taxinomie des régimes politiques établie jadis par Aristote, s'analyse comme un *gouvernement mixte* au regard de la légitimité du pouvoir, au regard de ce qui donne un titre à gouverner, sans qu'il soit besoin de s'interroger *a priori*, sur la réalité ou les modalités de ce qu'il est convenu d'appeler la séparation *des pouvoirs*.

La V^e République doit donc être considérée d'abord et avant toute autre chose comme un *gouvernement mixte* au regard de ce qui fonde la légitimité du pouvoir. Voilà qui mérite quelques explications.

1. Charles Péguy, « La chanson du bon roi Dagobert », *Les Cahiers de la quinzaine* (IV, 15, du 29 mars 1903), in *Œuvres poétiques complètes*, coll. La Pléiade, Gallimard, 1975, p. 327 et s.
2. *Traité des lois*, in *Loix civiles dans leur ordre naturel*, Durand, 1777, p. VI et XXIV.
3. Charles de Gaulle, Conférence de presse du 31 janvier 1964.

Cette idée de *gouvernement mixte*¹ se trouve déjà dans la taxinomie des formes de gouvernement proposée par Aristote, que reprendra après lui Polybe, au II^e siècle avant J.-C.². Selon cette approche, il s'agit moins de définir le régime à partir de l'agencement institutionnel fondé sur la tripartition fonctionnelle dégagée par le même Aristote et systématisée plus tard par Montesquieu³, que de privilégier les sources de la légitimité du pouvoir politique appréhendé dans son unité. Il ne s'agit pas tant d'envisager un équilibre reposant sur le jeu des pouvoirs et des contre-pouvoirs que de considérer l'équilibre à trouver entre les fondements *monarchique*, *démocratique* et *aristocratique* du pouvoir politique, en amont de la tripartition des fonctions.

C'est là une *clé* qui permet de comprendre autrement ce qui est propre au régime de la V^e République et, remarquons-le, de le comprendre sans trahir le fond de la pensée du général de Gaulle. Car c'est lui qui notait dans ses Carnets, dès 1916, alors qu'il avait moins de 26 ans, ce qui suit : « Charles Benoist, dans son livre, *Sophismes politiques de ce temps*, constate que vouloir diviser absolument les formes de gouvernements en trois : monarchie, aristocratie, démocratie, est une abstraction qui ne correspond pas aux faits. Il n'y a jamais eu, il n'y aura jamais de monarchie, ni d'aristocratie, ni de démocratie pures. Un gouvernement est toujours cette cote mal taillée entre ces trois termes où chacun d'eux est dosé différemment suivant les pays et les époques »⁴.

À cette aune, il n'est pas abusif de soutenir que le régime de la V^e République est assis sur cette triple légitimité⁵ : monarchique d'abord, démocratique à l'évidence, et aristocratique subsidiairement, et qu'il ne l'est pas par accident mais délibérément⁶.

I. La légitimité monarchique

Cette légitimité monarchique – monarchie : le *gouvernement* d'un seul⁷ – est pour ainsi dire en filigrane dans le texte de la Constitution du 4 octobre 1958, à l'origine de la V^e République. Ce que ne dément pas l'analyse qu'en fera René Capitant, même si dans ce qu'il dit le mot

1. V. Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, coll. Champs/Université, Flammarion, 2002, p. 49-51 (*La question du gouvernement mixte*).
2. V. Henri Morel, « Le régime mixte ou l'idéologie du meilleur régime politique », in *L'influence de l'Antiquité sur la pensée politique européenne (XVI^e-XX^e siècle)*, PUAM, 1996, p. 95.
3. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, 3^e éd., op. cit., p. 148-153.
4. Charles de Gaulle, *Lettres, notes et carnets, 1905-1918*, Plon, 1980, p. 394.
5. ... « dans des proportions qui restent à déterminer », comme le fait dire Michel Audiard (dialoguiste) au Président Émile Beaufort – alias Jean Gabin – à propos du « mélange d'anarchiste et de conservateur » que se dit être ledit Président Beaufort dans le film d'Henri Verneuil (1961) : *Le président*.
6. V. Michel Clapié, « Propos décalé sur la V^e République. Une apologie nimbée de nostalgie », *Mélanges en l'honneur du Professeur Jean-Philippe Colson*, PUG, Grenoble, 2004, p. 101-110.
7. La monarchie se définit comme le *gouvernement* d'un seul et non pas comme le *pouvoir* d'un seul : la monarchie, selon l'étymologie grecque, n'est pas une « monocratie ». Le monarque ne dispose pas à sa guise du pouvoir (*kratein*), car l'*archê* – *archhia* dérivé du verbe *arkhein* – signifie à la fois « prendre l'initiative, commencer, et commander, diriger » (v. Alexandre Avril, « Élitisme », in Olivier Dard, Christophe Boutin, et Frédéric Rouvillois, *Le dictionnaire des populismes*, éd. du Cerf, 2019, p. 416), autrement dit l'*archê* est tout à la fois, *ce qui fonde* et le *commandement* ; tout à la fois, le *principe* du gouvernement et l'*unité* de la décision.

n'y est pas¹. L'institution présidentielle est d'essence monarchique et l'on ne doit pas s'en offusquer. Elle permet l'*incarnation* de l'unité nationale dans la personne du chef de l'État – comme jadis dans la personne du roi capétien – qui fait équilibre à la *représentation* des divisions nationales que reflète le Parlement². On sait que « tout pouvoir est un monstre froid et c'est l'humaniser et non le diviniser que de lui donner un visage », devait écrire fort justement Philippe de Saint-Robert³, car « un pouvoir sans visage est soit un pouvoir totalitaire, soit un pouvoir occulte, soit un pouvoir impuissant qui mène à l'anarchie, autre tyrannie »⁴. L'institution présidentielle rend aussi possible l'arbitrage suprême car s'il faut un arbitre à tout corps social, cet arbitre doit être unique. C'est bien là d'ailleurs ce que dit l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui confie, entre autres, au Président de la République une fonction arbitrale.

« Face aux partis qui divisent, écrivait Léo Hamon – tout *Gaulliste de gauche*⁵ qu'il fût – il faut un prince républicain qui unisse ». Il précisait par ailleurs que « ce qui séduit le général de Gaulle et nourrit sa réflexion, ce n'est pas la toute puissance, mais le fait que le monarque se distingue des autres parce qu'il est en charge du *durable* »⁶. D'où la tentation de dire que le général de Gaulle était « monarchiste contre les féodaux »... et contre les privilèges⁷. Ajoutons que ce qui fait se rejoindre la fonction présidentielle sous la V^e République et la fonction royale sous l'Ancien régime, c'est aussi l'image de la couronne fermée, celle qui, en France, ceint symboliquement le chef royal de la « mission de faire tenir toutes choses ensemble »⁸. Quant à Michel Debré, le principal rédacteur du texte de la Constitution de 1958, il utilisait déjà l'expression de « monarque républicain »⁹ pour qualifier la nature de la fonction présidentielle qu'il préconisait, dès 1945. Il y a donc bien quelque chose de monarchique ou plus exactement de capétien dans le « schéma républicointiste ».

Alain Peyrefitte devait lui aussi s'interroger et méditer à ce sujet à partir de ce qu'il a vu et entendu au contact des Françaises et des Français alors qu'il était son ministre et qu'il accompagnait le général de Gaulle, président de la République française lors de ses déplacements en province. Il écrit : « De Gaulle aime répéter qu'il incarne la légitimité depuis

1. V. René Capitant, *Écrits constitutionnels* (extraits de « Démocratie et participation politique », Bordas, 1970), Textes réunis par Jean-Pierre Moreloux, éd. du CNRS, 1982, p. 426 ; *Écrits politiques*, (« Élections », 20 janvier 1967), Flammarion, 1971, p. 69 ; *Écrits constitutionnels* (« L'aménagement du pouvoir exécutif et la question du Chef de l'État », *Encyclopédie française*, Tome X, 1964, extraits des pages 143 à 163), *op. cit.* p. 381 ; *Écrits politiques*, (« Une grave confusion », 24 mars 1967), *op. cit.* p. 51.
2. V. Jean-Marie Donegani et Marc Sadoun, *La V^e République, naissance et mort*, *op. cit.*
3. Philippe de Saint-Robert, *Le secret des jours. Une chronique sous la V^e République*, éd. Jean-Claude Lattès, 1995, p. 89.
4. *Ibidem*.
5. Si tant est que l'expression *gaulliste de gauche* – comme celle de *gaulliste de droite*, au demeurant – ait un sens. Le général de Gaulle les récusait toutes deux. D'où ses propos lors du troisième entretien avec Michel Droit, le 15 décembre 1965, dans l'entre-deux tours de l'élection présidentielle : « Prétendre faire la France avec une fraction, c'est une erreur grave, et prétendre représenter la France au nom d'une fraction, cela c'est une erreur nationale impardonnable ».
6. Léo Hamon, « La thèse gaullienne », in *L'élection du chef de l'État en France (de Hugues Capet à nos jours)*, Beauchesne éditeur, 1988, p. 186 et 191.
7. Philippe de Saint-Robert, *Le secret des jours. Une chronique sous la V^e République*, *op. cit.*, p. 78.
8. V. Philippe Ratte, *De Gaulle et la République*, éd. Odile Jacob, 2018, p. 184.
9. V. Michel Debré et Emmanuel Monick (sous le pseudonyme de Jacquier-Bruère), *Refaire la France*, Plon, 1945.

1940. Mais ne ressuscite-t-il pas une légitimité mise à mal en 1792 ? Depuis que les Français ont renversé puis décapité leur roi, ils sont à la recherche d'une légitimité perdue. Ils se sentent devenus le souverain, mais veulent aussi déléguer eux-mêmes leur souveraineté à un pouvoir qui ait visage humain, dans lequel ils puissent se reconnaître, et auquel ils aient envie d'obéir. La légitimité parcellaire et fractionnée de la République parlementaire ne pouvait les satisfaire. De Gaulle a fondé une monarchie républicaine où la continuité doit être assurée par le mode d'élection lui-même, qui, chaque fois, restitue au peuple la totalité de son pouvoir souverain »¹. Qui restitue au peuple la totalité de son pouvoir²...

Du reste, on sait que le général de Gaulle n'avait pas peur du mot lorsqu'il s'exprimait « en privé ». Mais il ne confondait pas et n'a jamais confondu les termes de monarque et de roi³ qui ne sont pas synonymes. À cet égard, on peut citer plusieurs témoignages qui concordent, à commencer par celui de Georges Pompidou : « Ce qu'il faut faire ?, lui dit de Gaulle en 1953, c'est Bayeux, c'est-à-dire, tenez-vous bien, la monarchie »⁴. Le général de Gaulle en fit aussi la confidence en tête à tête à l'écrivain Philippe de Saint-Robert, le 8 décembre 1967 : « Nous avons rétabli la monarchie. C'est une monarchie élective, ce n'est pas la monarchie héréditaire »⁵. L'ancien aide de camp du général de Gaulle (1959-1963 et 1965-1969), l'amiral François Flohic, ne les dément pas : « j'ai rétabli la monarchie en ma faveur », lui déclare de Gaulle le 3 juin 1961 à Colombey-les-deux-Églises⁶. Alain Peyrefitte rapporte des propos de même tonalité prononcés le 13 juin 1963 : « Oui, nous sommes en monarchie, mais c'est une monarchie élective. Elle est d'une tout autre essence que la monarchie héréditaire de l'Ancien Régime. Elle a institué une nouvelle légitimité, qui fait

1. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 1, éd. de Fallois/Fayard, 1994, p. 509.
2. Alain Peyrefitte voit par ailleurs dans le peuple « la source de la légitimité » et dans le président de la République, « son détenteur », (A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 3, éd. de Fallois/Fayard, 2000, p. 93).
3. Quant à ce que pensait le général de Gaulle de la monarchie royale en France, il n'est pas inintéressant de se reporter aux propos dont rend compte Alain Peyrefitte qui fut son ministre et le porte parole du gouvernement au début de la V^e République. Alain Peyrefitte rapporte ainsi cette conversation qu'il eut avec le général de Gaulle dans la préfecture d'Angoulême, le 13 juin 1963, juste avant le départ du cortège, alors qu'il se remémore ce que lui avait déjà dit le général de Gaulle, un an plus tôt : « Ce qu'il faudrait à la France, voyez-vous, c'est un roi ». AP. — « On parle beaucoup du comte de Paris pour votre succession ». GdG. — Ce que j'en pense, c'est qu'il n'a aucune chance. AP. — *L'Express* [un article de Jean Ferniot du 23 mai 1963 intitulé « Le Successeur. Pourquoi de Gaulle a choisi le comte de Paris »] écrit que vous le souhaiteriez comme successeur. GdG. — Vous avez tort de lire *L'Express*, je vous l'ai déjà dit. Et ce qui compte en politique, ce ne sont pas les souhaits, ce sont les réalités. Le comte de Paris n'a aucune chance. Pas la moindre, (Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, tome 2, éd. de Fallois/Fayard, 1997, p. 532). Cette conversation devait se poursuivre en ces termes : AP. — Même comme hypothèse d'école, n'avez-vous jamais envisagé, pendant la guerre, le rétablissement de la monarchie ? — GdG. — Dans l'abstrait, on pouvait tout envisager. Les Capétiens avaient fait la France. Ils l'avaient prise réduite à l'Île-de-France, et ils lui avaient donné les dimensions de la France d'aujourd'hui. Ils l'avaient hissé au rang de premier pays du monde. Et la III^e République s'était effondrée d'une manière si indigne, et la France à cause d'elle, qu'il fallait bien s'interroger. Ce ne sont quand même pas les royalistes qui ont sabordé la République en 40, ce sont les républicains ! C'est quand même la Chambre du Front populaire qui a abdiqué dans les mains de Pétain et de Laval, alors qu'on savait bien qu'ils allaient supprimer les libertés publiques et instituer un régime dictatorial. Même ceux des communistes qui avaient pu rester parlementaires en désapprouvant le pacte Staline-Hitler ont accordé la confiance à Pétain ! [...] ». Et un peu plus loin, le général de Gaulle ajoute : « Je n'aime pas la République pour la République. Mais comme les Français y sont attachés, j'ai toujours pensé qu'il n'y avait pas d'autre choix », (p. 534).
4. Georges Pompidou, *Pour rétablir une vérité*, Flammarion, (posthume), 1982, p. 141.
5. Philippe de Saint-Robert, *Le secret des jours. Une chronique sous la V^e République*, op. cit., p. 62.
6. François Flohic, *Souvenirs d'Outre-Gaulle*, Plon, 1979, p. 58.

la jonction avec la légitimité interrompue par la Révolution. Mais cette légitimité repose sur le peuple »¹. Elle repose sur le peuple...

Légitimité monarchique donc s'agissant de *l'exercice* du pouvoir, mais aussi et avant tout légitimité démocratique s'agissant de *sa source*, puisqu'elle repose sur le peuple : le général de Gaulle insiste².

II. La légitimité démocratique

La légitimité démocratique – démocratie : le pouvoir de la multitude – est de toutes, la plus prégnante. Dès la loi constitutionnelle du 3 juin 1958, il était convenu que « seul le suffrage universel est à la source du pouvoir ». Jean-Marie Denquin en déduit logiquement qu'« avant même qu'un mot de la Constitution soit écrit, son caractère démocratique était donc posé de manière solennelle »³.

C'est là aussi ce qui faisait dire à René Capitant que le régime de la V^e République est certainement, de tous ceux qui l'ont précédé, le plus démocratique⁴ : élection au suffrage universel direct du chef de l'État et de l'Assemblée nationale, recours à l'arbitrage du suffrage universel en cas de conflit entre l'un et l'autre grâce à la dissolution, responsabilité politique du gouvernement non élu devant l'Assemblée nationale élue, mise en jeu de la responsabilité présidentielle devant le suffrage universel à l'occasion d'un référendum-question de confiance⁵ de sorte que cette mise en jeu apparaît comme le pendant de la procédure de l'article 49 alinéa 3, par laquelle le Gouvernement engage sa responsabilité sur un texte, devant l'Assemblée nationale⁶. René Capitant résumait cela dans une formule ramassée quand il écrivait : « Au peuple appartient, comme il appartenait au monarque sous l'Ancien Régime, le premier et le dernier mot en matière politique. Le premier mot, puisqu'il désigne les titulaires des deux pouvoirs de l'État. Le dernier mot, puisque, en cas de conflit entre ceux-ci, il lui incombe de le trancher, par un arbitrage souverain, s'imposant au Président comme à l'Assemblée »⁷.

À cet égard, les propos du général de Gaulle sont à l'unisson : « Ce que la Constitution comporte de tout nouveau et de capital, c'est [...] l'avènement du peuple, en tant que tel et collectivement, comme la source directe du pouvoir du chef de l'État et le cas échéant, comme recours direct de celui-ci »⁸. C'est ce qu'il devait dire en d'autres termes à Alain

1. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 2, *op. cit.*, p. 537.

2. Pour autant, comme a pu le remarquer Stéphane Caporal-Gréco, le général de Gaulle rechigne à employer le mot démocratie auquel il préfère celui de *République*, « à la signification plus large, plus englobante et par conséquent plus rassembleuse », moins abstraite et plus incarnée, pourrait-on ajouter, (S. Caporal-Gréco, « Révolution ou contre-révolution ? », in Frédéric Rouvillois (dir.), *La révolution de 1958*, *op. cit.*, p. 136).

3. Jean-Marie Denquin, *La monarchie aléatoire*, *op. cit.*, p. 119.

4. René Capitant, *Écrits politiques*, (« Fondements de la stabilité », 3 mai 1968), *op. cit.*, p. 75.

5. V. *infra*, Partie 1, Chapitre 1, Sect. 1, § 2.

6. V. *infra*, Partie 1, Chapitre 2, Sect. 1, § 2.

7. René Capitant, *Écrits politiques* (« Institutions », 10 février 1967), *op. cit.*, p. 74.

8. Charles de Gaulle, Conférence de presse du 9 septembre 1965.

Peyrefitte dès le 14 janvier 1964 : « Le peuple a le premier mot puisqu'il élit les deux pouvoirs, et le dernier mot, puisqu'il tranche leur conflit »¹.

Or, si l'on combine ces deux sources de légitimité, la monarchique et la démocratique, on rejoint pour partie l'analyse qu'en faisait le même René Capitant dont on a pu dire qu'il fut, de la V^e République, « son défenseur [le plus] ardent, son interprète le plus audacieux, son théoricien le plus systématique »². Peut-être même *trop systématique* – ou *trop systématiquement démocratique* – en ce sens qu'il proposait une définition du régime qui lui faisait écrire que « la V^e République [...] est un nouveau système d'institutions, parmi lesquelles la plus importante est un Président de la République responsable devant le suffrage universel »³. Il ira même jusqu'à dire que sa responsabilité devant le suffrage universel est « la clef de voûte de tout le système »⁴. Bref, que « le principe de la V^e République est de placer, au-dessus de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, la responsabilité du chef de l'État devant le suffrage universel »⁵. Il en concluait qu'« il vaudrait mieux dire », en créant une expression qui n'a pas encore droit de cité dans notre droit public, qu'il s'agit d'un « régime populaire »⁶.

Et c'est dès lors, parce que ce « régime populaire » est fondé sur la responsabilité présidentielle devant le suffrage universel, que peut se justifier, la figure d'un président de la République monarque. Quand bien même, pour sa part, René Capitant tient la légitimité démocratique pour exclusive... À partir de là, on commence déjà à deviner, sinon à mieux comprendre ce qu'est la *logique de la V^e République*⁷ : une primauté présidentielle d'essence monarchique conditionnée par la responsabilité présidentielle devant le suffrage universel d'essence démocratique, de sorte que l'on peut tenir la V^e République pour une monarchie électorale. Mais n'anticipons pas quant aux développements que ce constat appelle.

Ce que l'on peut tenir pour certain, c'est que cette légitimité démocratique explicite et évidente, équilibrant la légitimité monarchique implicite mais non moins avérée, n'exclut pas pour autant un dernier fondement du régime sur une légitimité aristocratique, seulement suggérée et subsidiaire.

1. Et le général de Gaulle de préciser : « Notre Constitution est fondée sur cette idée que c'est le peuple qui a le pouvoir. C'est le peuple qui le délègue au Président, sous le contrôle de l'Assemblée. La censure suppose qu'il y ait une majorité pour renverser le gouvernement et que cette nouvelle majorité accepte de se soumettre aussitôt au verdict du peuple. Le Président fera la nation juge du litige par la dissolution, ou par un référendum, ou en démissionnant pour se représenter – ce qu'il a bien le droit de faire. Il aura toujours le moyen de s'en sortir », (Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 2, *op. cit.* p. 148).
2. Gérard Conac, « L'apport de René Capitant au droit constitutionnel et à la science politique », in *Apports de René Capitant à la science juridique*, Litec, 1992, p. 74.
3. René Capitant, *Écrits politiques*, (« Un président responsable », 14 juillet 1967), *op. cit.*, p. 53.
4. *Idem*, p. 54.
5. *Idem*, p. 55.
6. Il faut comprendre l'expression « régime populaire » comme étant symétrique à celle de « régime parlementaire ». L'un est l'autre de ces deux régimes étant caractérisés par l'existence d'une responsabilité politique du gouvernement : devant le peuple dans le premier cas, devant le Parlement, dans le second (v. René Capitant, *Écrits constitutionnels* (extraits de « Démocratie et participation politique », Bordas, 1970), *op. cit.*, p. 426).
7. V. *infra*, Partie 1, Chapitre 1, Section 2.

III. La légitimité aristocratique

La légitimité aristocratique – aristocratie : le pouvoir des *meilleurs* et non pas le pouvoir des *privilegiés* comme on en vient à le croire de nos jours¹ –, moins apparente, n'en est pas moins certaine. Elle se présente comme une *aristocratie du mérite* conforme finalement à ce que dit l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui fonde l'accès aux emplois publics sur la capacité, le talent et la vertu. Elle se manifeste dans « la reconnaissance d'un certain rôle accordé aux élites populaires, notamment par l'instauration du Conseil Économique et Social, [...] et celle d'une classe technicienne recrutée par l'École Nationale d'Administration formant les cadres de la haute fonction publique, nationale et territoriale. Sans oublier cette forme essentielle de légitimité aristocratique que représentent les partis politiques »² et leurs membres, à la condition toutefois qu'ils ne prétendent pas à l'exclusivité dans la conduite des affaires de l'État. Car comme le dit très bien l'article 4 de la Constitution : « les partis et groupements politiques *concourent* à l'expression du suffrage ». Ils y concourent seulement ; et ce à quoi ils concourent, c'est seulement à l'expression du suffrage, pas au gouvernement !

Une aristocratie républicaine donc qui ne saurait être fondée ni sur *la naissance* comme la noblesse d'Ancien Régime, ni sur *l'opulence* afin d'éviter la ploutocratie, ni sur *la puissance* de crainte de favoriser l'emprise d'une oligarchie. Il n'en est pas moins vrai que cette aristocratie républicaine a eu tendance, au fil des ans, à exercer une mainmise sur la politique et à se recruter surtout, ces derniers temps, dans une classe technicienne d'experts, selon le principe de la reproduction sociale³, sans véritable apport populaire⁴. Or, les *experts* sont très exactement ce qu'en dit Philippe de Saint-Robert : des gens qui « n'ont aucun

1. V. Vladimir Volkoff, *Pourquoi je suis moyennement démocrate*, éd. du Rocher, Monaco, 2002, p. 19-21.

2. Paul-Marie Coûteaux, « Le secret désir de tuer la V^e République », in *Quinquennat ? Dites leur non*, éd. François-Xavier de Guibert, 2000, p. 35.

3. En 1963, le général de Gaulle s'inquiétait déjà de ce qu'était en train de devenir l'École Nationale d'Administration (ENA). « L'ENA était une idée [...] théoriquement excellente : décloisonner l'administration, éradiquer l'esprit de caste, mettre fin à la cooptation et à l'hérédité qui faisait se succéder les fils aux pères comme dans les parlements d'Ancien régime. Cette école a mis en compétition les élites du pays. Elle a arraché le monopole de recrutement dont jouissait la haute bourgeoisie parisienne. Il y a des provinciaux. Il y a des élèves de toutes conditions. Mais l'objectif de décloisonnement n'est pas atteint, si des corporations se reconstituent. Les membres d'un clan s'entraident une fois qu'ils y sont entrés, et font la guerre aux autres. Je me demande si l'unité dans l'administration y a beaucoup gagné ». Et au sujet des anciens élèves de l'ENA, de terminer sur cette critique acerbe que l'avenir ne devait pas démentir : « ils ne pensent qu'à leurs privilèges. Ils ont l'esprit de caste. Ils ne sont pas vraiment au service de la nation. Ils ne pensent qu'à mettre la main sur les places », (cité par Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 1, op. cit., p. 156-157).

4. L'inadéquation de l'ENA à l'objectif visé à sa création lui apparaîtrait encore plus flagrante aujourd'hui où, parmi ses stagiaires ou élèves, la « mixité sociale » n'existe plus vraiment. À cela, une explication : le fameux « ascenseur républicain » qui la permettait naguère est en panne. Et s'il est en panne, c'est qu'il y a belle lurette que l'on a renoncé à la mission de l'école de la République, celle qu'en 1945 Paul Langevin – s'inscrivant dans le sillage du Programme de gouvernement du *Conseil National de la Résistance* – avait résumé dans une heureuse formule : « la promotion de tous, la sélection des meilleurs »... En 2016, le Professeur Éric Anceau remarquait que « la proportion d'enfants d'ouvriers, artisans, employés et paysans dans nos quatre plus grandes écoles (*Normale sup.*, *Polytechnique*, *ENA*, *H.E.C.*) est passée de 25 % en 1950 à 5 % aujourd'hui », (E. Anceau, « L'école de la République est en ruine. Réinventons-la ! », *Les Cahiers de l'Indépendance*, n° 14, 2016). En 2020, Guillaume Bigot relevait que la sociologie des admis trahit une reproduction importante : pour 70 % d'entre eux, leurs parents exercent une profession supérieure, contre 45 % en 1945, (G. Bigot, *Populophobie. Pourquoi il faut remplacer la*

sens politique, aucune préoccupation des finalités de leurs actions, aucune appréciation de leurs conséquences». Bref, «ce que notre système technocratique a produit de plus irresponsable sous couvert d'omniscience»¹.

Il y a un quart de siècle, le même Philippe de Saint-Robert avait déjà perçu et décrit ce qui est aujourd'hui devenu une évidence pour qui sait regarder sans œillères. «La V^e République, écrivait-il alors, a vu l'avènement d'abord lent, puis subversif, d'une classe politique dirigeante entièrement nouvelle, classe issue des grands corps de l'État et qui, du reste, n'est pas moins présente dans les organes pensants et dirigeants des différents partis (parti communiste mis à part). Il ne faut pas se le dissimuler : cette technocratie, cette méritocratie exerce dans l'État aux dépens du pouvoir spécifiquement politique, une sorte de dictature distinguée [*sic*] qui se fonde sur les illusions d'une compétence sans cesse célébrée mais qu'infirmes immanquablement chaque événement un peu grave, chaque problème qui n'entre pas dans le moule des idées entretenues»²... comme le donne à croire vingt-cinq ans après que ces mots furent écrits un virus minuscule et invisible venu d'Asie.

L'apparition dans les années 1970 de la catégorie nouvelle des *autorités administratives indépendantes* en est une autre manifestation et, dans son domaine, une bonne illustration. Ces autorités peuplées de prétendus «sages» – ainsi sont-ils d'ordinaire qualifiés par les médias –, (Hauts fonctionnaires, magistrats, personnalités nommées *es* qualité en raison de leur *expertise*, à qui s'ajoutent souvent des membres cooptés), se voient investies de missions et de fonctions que leur abandonne le pouvoir exécutif avec l'accord du pouvoir législatif qui les crée. Il y a là une tendance lourde qui voit les gouvernants s'en remettre en tout domaine aux experts – ou réputés tels –, dont les *avis* ne cessent pourtant de se contredire, et sur qui ils se défaussent parfois de la responsabilité qui leur incombe³. Ils en viennent même à s'y soumettre et à ne rien décider qui ne soit labellisé du sceau d'une pseudo-rationalité scientifique «décrétée» par quelque comité *ad hoc*. On s'en remet à la science – parce que la science ne se trompe jamais, c'est bien connu – ou plus exactement, non pas à la science mais aux scientifiques⁴, du soin de décider des normes à adopter, comme si la science avait vocation à devenir la source normative par excellence⁵. Où l'on

classe dirigeante française, coll. Tribune libre, Plon, 2020, p. 288). Le 8 avril 2021, le président de la République a annoncé la suppression de l'ENA, mais les «énarques», eux, n'ont pas été «supprimés» ! Du reste, le remplacement de l'ENA par un Institut du service public (ISP) risque fort de n'être qu'un simple changement de nom.

1. Philippe de Saint-Robert, *Le secret des jours*. Une chronique sous la V^e République, *op. cit.*, p. 343.

2. *Idem*, p. 184.

3. V. Michel Clapié, «Demandeurs et émetteurs d'avis», in Thierry Revet (dir.), *L'inflation des avis en droit*, coll. Études juridiques, Economica, 1998, p. 33-60.

4. Quant au risque de voir naître un conflit d'intérêts, et pire, une collusion et un soupçon de corruption, on ne s'en préoccupe guère. Dans l'affaire du coronavirus chinois, en 2020, l'aperçu des revenus versés par l'industrie pharmaceutique à des comités médicaux très «écoutés» par le Gouvernement, oblige à s'interroger, (V. *France Soir* du 18 juin 2020 et *Le nouveau conservateur*, n° 1, revue trimestrielle, automne 2020 [Dossier : «Covid et totalitarisme»], éd. ADALI, p. 41).

5. Pour s'en convaincre, il n'est que de se remémorer le discours des membres du Gouvernement au printemps 2020 au début de la crise du coronavirus chinois – comme après au demeurant – et alors que le pays était pour la première fois «confiné» : «nous faisons ce que les médecins nous disent de faire, nous nous soumettons avec humilité au rationnel scientifique», (v. Philippe de Villiers, *Les Gaulois réfractaires demandent des comptes au Nouveau Monde*, Fayard, 2020, p. 136).

voit que le *scientisme* qui, selon la définition d'Ernest Renan, « se propose d'organiser scientifiquement l'humanité », a aujourd'hui envahi le champ politique. Mais comme nous ne sommes plus au *xix^e* siècle, celui où écrivait Renan, il est aujourd'hui convenu de désigner ce phénomène qui prend des dimensions inouïes, d'une expression nouvelle qui nous vient des États-Unis, et qui est à la mode : l'*épistocratie*¹. Joli mot qui signifie le « gouvernement des sachants » écrit Natacha Polony².

Le philosophe personnaliste Emmanuel Mounier au sortir de la Seconde guerre mondiale redoutait une telle dérive, avant même que naquît la *V^e* République : « la grande épreuve du *xx^e* siècle, écrivait-il, sera sans doute d'éviter la dictature des technocrates qui, de droite ou de gauche, oublient l'homme sous l'organisation »³. Il ne fut pas le seul. Quelques années auparavant, Paul Valéry la pronostiquait lui aussi : « La pire des transformations modernes est d'avoir fait de la science le fondement du pouvoir (...). Le savoir qui aboutit au pouvoir sera une source de misère mentale et d'exaspération »⁴. Georges Bernanos l'avait stigmatisée très tôt : « un monde gagné par la technique est perdu pour la liberté »⁵ comme, bien avant lui, Montesquieu, quand il notait que « l'excès même de raison n'est pas toujours désirable »⁶. Georges Pompidou, enfin, l'a décelé au cœur même de la *V^e* République dès la fin des années 1960 : « la République doit être celle des *politiques* [non des experts] au sens vrai du terme, de ceux pour qui les problèmes humains l'emportent sur tous les autres, ceux qui ont de ces problèmes une connaissance concrète, née du contact avec les hommes, non d'une analyse abstraite ou pseudo-scientifique, de l'homme »⁷.

Qui plus est, cette dérive aristocratique-technocratique est relayée de nos jours par la *religion de l'État de droit*, c'est-à-dire, la promotion du *Droit* et du *Juge* – la majuscule leur conférant une dimension sacrée⁸ – au détriment de la *politique* et des *élus*, victimes, il est vrai, de leur pusillanimité. À la longue – et même déjà –, cette dérive compromet l'équilibre du *gouvernement mixte* imaginé, et confirme ce faisant l'intuition de Tacite en lui donnant

Traduction : nous sommes aux ordres des scientifiques et faisons leur volonté. Plus exactement nous avons abdiqué et nous nous abandonnons « au pouvoir médical, constitué d'une poignée de médecins de connivence avec le pouvoir politico-médiatique », (Maxime Tandonnet, « L'État et le covid. Experts partout, politique nulle part », *Causeur*, n° 85, décembre 2010, p. 63). Bref, nous avons cessé de gouverner par nous-mêmes en évaluant tous les paramètres à prendre en considération et plus encore toutes les conséquences de nos décisions.

1. V. Alexandre Viala, « Le macronisme ou le spectre de l'épistocratie », *Le Monde* daté du 19 octobre 2017, p. 22, et « La science doit servir le pouvoir sans que celui-ci ne succombe à la tentation de s'en servir », *Le Monde* daté du 30 mars 2020, p. 29. Mais le vrai problème est plutôt que le pouvoir s'*asservit* de son plein gré à la science... V. égal., A. Viala (dir.) *Demain l'épistocratie ?*, coll. Le sens de la science, éd. Mare et Martin, 2020.
2. Natacha Polony, *Sommes-nous encore en démocratie ?*, Les éditions de l'observatoire, 2021, p. 45.
3. Emmanuel Mounier, *Le personnalisme*, coll. Que-sais-je ?, n° 395, PUF, 1949, p. 115.
4. Paul Valéry, *Cahiers*, IV, p. 113.
5. Georges Bernanos, *Français si vous saviez (1945-1948)*, coll. Idées, Gallimard, 1961, p. 53.
6. Montesquieu, *L'esprit des lois*, Livre XI, chap. 6.
7. Georges Pompidou, *Le nœud gordien*, op. cit., p. 202.
8. Jean-Marie Denquin écrit ainsi : « la majuscule ayant le mérite de manifester que, pour être cohérente, cette doctrine [celle de l'État de droit] doit changer de plan, quitter la rationalité pour la piété, la démonstration pour l'axiome, le débat pour le sacré », (J.-M. Denquin, *La monarchie aléatoire*, op. cit., p. 110).

raison : « Toutes les nations et villes sont régies soit par le peuple, soit par les grands, soit par un seul : une forme d'État, composé d'un *mélange bien dosé* de ces divers pouvoirs, est plus facile à louer qu'à établir et, si elle s'établit, elle ne saurait être durable »¹.

Il n'empêche. Le régime de la V^e République a été pensé, fondé et pratiqué – à ses débuts – comme une forme de *gouvernement mixte* dans laquelle le principe monarchique s'est trouvé bel et bien restauré et valorisé. De ce point de vue, du reste, à condition de ne pas confondre *monarchie* et *royauté*, la logique du régime de la V^e République n'est pas fondamentalement différente de celle qui sous-tend l'évolution qu'ont connue certains régimes occidentaux contemporains dans lesquels on constate un renforcement de l'exécutif (Premier ministre britannique, Chancelier fédéral d'Allemagne, Président des États-Unis).

« Comme dans les cas britannique, allemand ou américain, note Jean-Luc Chabot, il ne s'agit d'une monarchie ni personnelle, ni héréditaire, ni absolue, mais bien d'une monarchie républicaine tempérée : un seul gouverne avec l'aide et en même temps le frein et le contrepoids de collèges aristocratico-oligarchiques du système électif-cooptatif (Parlement, ministres, Cour suprême, partis et systèmes partisans, *etc.*), tandis que le peuple concourt à l'exercice du pouvoir par les mécanismes de la démocratie représentative semi-directe »².

On pourrait donc être tenté d'en conclure que le régime de la V^e République, replacé dans cette perspective comparatiste, est finalement bien moins atypique qu'il n'y paraît au premier abord. Ce serait néanmoins hâtif ou hasardeux car pour en bien saisir l'originalité et la singularité, il faut le replacer dans le contexte historique de sa naissance, en France, au printemps 1958.

La V^e République a certes une histoire, celle qui nous sépare de la date de son avènement en 1958, mais elle est d'abord le produit d'une histoire en même temps que le rejeton d'événements qui ont permis sinon favorisé son avènement. Elle émerge d'un contexte politique de crise ; elle s'insère à l'interface du politique et du juridique, au point de jonction de la *décision* et de la *norme*. Elle est tout autre chose qu'une pure construction intellectuelle ou qu'une représentation idéelle désincarnée, de sorte que l'on ne peut l'étudier comme le ferait un *théoricien pur* du droit, c'est-à-dire selon les seuls canons de la *vulgate normativiste* de laquelle sont absents, outre les hommes, le pouvoir, la politique et l'histoire. La vie, en somme.

La nécessité de faire précéder l'étude proprement dite du régime de la V^e République d'un propos liminaire s'impose donc à l'évidence car ce propos en forme de préambule permettra de mieux saisir tout à la fois la césure et l'enchaînement entre ce qu'est la V^e République, en elle-même et par elle-même, et ce qu'était le régime politique

1. V. Henri Morel, « Le régime mixte ou l'idéologie du meilleur régime politique », *op. cit.*, p. 101.

2. Jean-Luc Chabot, *Introduction à la politique*, coll. Droit fondamental, PUF, 1991, p. 195-196.

qui l'a immédiatement précédée. C'est cette *transition constitutionnelle* de 1958, entre la IV^e République et la V^e République et les conditions dans lesquelles elle s'est déroulée, fort critiquées à l'époque, qu'il faut donc examiner préalablement. À la manière d'un prologue littéraire qui expose, comme le préciserait un dictionnaire, « des événements antérieurs à ceux qui sont l'objet de l'œuvre elle-même ».

PROLOGUE

La transition constitutionnelle de 1958

La perception immédiate qu'en eurent nombre de juristes et plus encore de politiques fut que la V^e République naquit d'événements « troubles ». Pour certains d'entre eux, elle aurait commencé par une sorte de coup d'État « délocalisé », à Alger, et n'aurait été ratifiée par le sentiment populaire qu'à la faveur de la peur ou de la résignation. Les années passant et le recul aidant, cette perception initiale alors répandue s'est trouvée modifiée. Tellement modifiée que les adversaires les plus résolus et du général de Gaulle qui fut le personnage clé du « changement de république » et de la Constitution de la V^e République, laquelle est largement son œuvre, ont, non seulement « mis de l'eau dans leur vin » comme l'on dit familièrement, mais se sont très facilement « coulés » dans le moule des nouvelles institutions. Et ce qui fit pendant longtemps l'objet de polémiques enflammées¹, ne suscite plus de nos jours que des controverses apaisées².

Bien mieux, plus encore aujourd'hui qu'à ses débuts, les éléments de continuité de la V^e République avec la défunte IV^e, sont volontiers soulignés. Certains le font pour atténuer voire gommer ce que la V^e République comporte de « révolutionnaire » par rapport à la IV^e ou, plus largement encore, par rapport à la tradition républicaine, c'est-à-dire par rapport au fonctionnement fortement déséquilibré – structurellement déséquilibré – des régimes républicains antérieurs ; déséquilibrés au profit d'un parlement à la fois tout puissant et impotent. Car ceux qui se figuraient alors – sous la III^e comme sous la IV^e République – que le gouvernement de la France était régi par un *régime parlementaire* ne mesuraient pas à quel point celui-ci s'était dévoyé en *régime d'assemblée*³. Dans une optique différente, d'autres insistent sur les éléments de continuité pour désarmer la critique de ceux – ils sont de moins en moins nombreux – qui continuent à voir dans la transition constitutionnelle de 1958 ce que l'on qualifiera au pire de *fâcheuses irrégularités*.

1. Ce qu'écrivait Georges Burdeau en 1959 ne manque pas d'intérêt : « 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. Les historiens futurs seront sans doute moins hésitants, puisque, connaissant "la suite", ils pourront éclairer, par elle, le sens des manifestations d'Alger et du désarroi de Paris. Nous saurons alors si nous avons vécu une révolution ou une émeute, si nous fûmes les témoins d'un *pronunciamento* ou d'un réveil de la Conscience nationale », (G. Burdeau, « La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958 », *op. cit.*, p. 87-100).
2. L'historien de Gauche Maurice Agulhon s'interrogeait en ces termes plus de quarante ans après les événements : « Ne serait-il pas temps de revenir sur nos exagérations polémiques de 1958, où nous avons évoqué contre de Gaulle le spectre de Badinguet et contre le coup du 13 mai le précédent du 2 décembre ? », (M. Agulhon, *De Gaulle, Histoire, Symbole, Mythe*, Plon, 2000).
3. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, 3^e éd., *op. cit.*, p. 253-356.

On peut néanmoins s'accorder pour dire à la suite de MM. Quermonne et Chagnollaud que « tout régime est porteur par rapport à celui qui le précède d'un germe de continuité et d'un signe de contradiction »¹. C'est vrai aussi de la V^e République et de nombreuses études l'ont établi². Ces nombreuses études ne dispensent pas pour autant de rendre compte d'un point de vue événementiel, mais aussi politique et juridique, tout à la fois de la fin de la IV^e République (Section 1) et des débuts de la V^e (Section 2).

-
1. Dominique Chagnollaud et Jean-Louis Quermonne, *La V^e République*, coll. Champs, Flammarion, 2000, p. 9.
 2. V. Jean-Marie Denquin, 1958, *la genèse de la V^e République*, PUF, 1988 ; Didier Mauss, *Études sur la Constitution de la V^e République*, éd. STH, 1990 ; Didier Mauss, Louis Favoreu et Jean-Luc Parodi, *L'Écriture de la Constitution de 1958*, PUAM-Economica, 1992 ; Frédéric Rouvillois, *Les origines de la V^e République*, CNRS éditions, 2018 ; Frédéric Rouvillois (dir.), *La révolution de 1958*, éd. du Cerf, 2019.

Section 1. – La fin de la IV^e République en 1958 : un drame en trois actes

La IV^e République va succomber à une crise aiguë. Elle va être emportée par cette crise qui aurait pu déboucher sur un drame national bien plus grave : un coup d'État militaire entraînant une guerre civile. On donne comme date à cette crise qui sera fatale à la IV^e République, le 13 mai 1958, bien qu'elle ne trouve son dénouement qu'au début du mois de juin suivant. Cette crise qui va emporter la IV^e République, c'est donc la crise du 13 mai 1958.

Si le *comment* de la fin de la IV^e République se trouve dans la chronologie de cette crise du 13 mai 1958 (Paragraphe 2), le *pourquoi* est à chercher dans les prédispositions au drame que recèle en elle-même cette république mal fondée et mal formée qu'est la IV^e du nom (Paragraphe 1).

§ 1. Le *pourquoi* ou les prédispositions au drame

De constitution fragile – au sens médical du terme¹ –, la IV^e République est morte de la guerre d'Algérie. Parce qu'elle n'a pas su faire la guerre ni davantage faire la paix. Et pour mieux comprendre la chute de la IV^e République, on peut être tenté de paraphraser Montesquieu : « Si le hasard d'une bataille, c'est-à-dire une cause particulière, a ruiné un État [ici *un régime*], il y avait une cause générale qui faisait que cet État [ici *ce régime*] devait périr par une seule bataille »².

Cette cause générale qui faisait que la IV^e République devait périr d'une crise comme celle de la guerre d'Algérie, c'est-à-dire d'une cause particulière pour parler comme Montesquieu, elle est à la fois *congénitale* et *pathologique* : elle tient à une *malformation* de naissance et à une *maladie* très tôt contractée, et qui deviendra chronique. Autrement dit, les prédispositions au drame que manifeste la IV^e République sont d'ordre congénital (A) et d'ordre pathologique (B).

A. Des prédispositions au drame d'ordre congénital

Ces prédispositions qui faisaient que la IV^e République devait périr d'une crise comme celle de la guerre d'Algérie sont donc d'abord d'ordre *congénital* en ce sens que la IV^e République n'est pas née dans l'enthousiasme populaire, faute d'avoir entraîné l'adhésion du peuple mais d'une acceptation résignée du peuple français (1), et que pareillement, prédomine

1. Comme le notent Anne et Pierre Rouanet, la constitution a aussi, sinon d'abord, un sens médical : « la disposition des organes les uns par rapport aux autres, et qui fait que l'ensemble du corps met ses ressources en action plus ou moins efficacement », (A. et P. Rouanet, *L'inquiétude outre-mort du général de Gaulle*, op. cit., p. 107).
2. Montesquieu, *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur décadence*, éd. Garnier-Flammarion, n° 186, p. 145.

dans l'esprit des hommes de l'époque cette conception funeste parce que dévoyée selon laquelle la souveraineté réside là où elle s'exerce, c'est-à-dire au Parlement et non pas dans le peuple (2).

1. Une acceptation résignée du peuple français

La IV^e République a été enfantée péniblement. La première assemblée constituante élue le 2 novembre 1945 a élaboré un projet de Constitution présenté le 19 avril 1946, soumis au suffrage des Françaises et des Français lors du référendum le 5 mai suivant. Ce projet est alors rejeté par une majorité d'entre eux : 53 % de « non », sur 80 % de votants.

Une nouvelle assemblée constituante fut alors élue le 2 juin 1946, qui dans les mêmes conditions que la précédente, c'est-à-dire pour une durée de sept mois, élaborait un nouveau projet de Constitution. Présenté au peuple français le 13 octobre 1946, ce second projet sera finalement adopté par référendum le 27 octobre 1946.

Mais les Français donneront le sentiment de l'approuver de guerre lasse car, pensent-ils sans doute, le provisoire n'a que trop duré. L'adoption sera acquise avec 53 % des suffrages exprimés mais le nombre de « oui » est cependant inférieur au nombre de « oui » – alors minoritaires – du 5 mai précédent ! Cela est dû à un fort taux d'abstention (32,5 %). En effet, par rapport aux inscrits, les « oui » représentent 36 %, les « non » 32 %, et les abstentions 32 %. Le général de Gaulle aura ce commentaire dès le début du mois de novembre 1946 : « Sur 26 millions d'électeurs, 9 millions environ ont accepté cette Constitution, huit millions l'ont refusée, neuf millions l'ont ignorée. Elle n'est donc pas, à beaucoup près, ratifiée par la raison ni le sentiment du peuple français. Mais en vertu de la conjoncture arithmétique, elle entre, si l'on peut dire, en vigueur »¹...

Ce n'est donc pas dans l'enthousiasme ou la ferveur que cette Constitution de la IV^e République a vu le jour. Ce fut une adoption au rabais : « ses auteurs ont tout au plus soutenu qu'il fallait adopter quelque chose si l'on voulait avoir quelque chose à améliorer »². D'où une certaine fragilité du point de vue de son assise politique et de son enracinement dans les profondeurs de la Nation. À quoi devait s'ajouter une conception dévoyée, et semble-t-il récurrente en France, de la souveraineté.

2. Une conception dévoyée de la souveraineté

La conception qui est celle des hommes de la IV^e République, comme avant eux, ceux de la III^e, qu'ils partagent par delà les clivages politiques, c'est qu'ils ne font pas de différence entre le titulaire de la souveraineté et l'organe qui l'exerce par délégation, autrement dit entre le peuple et les représentants. Du fait de cette conception funeste qui veut que ceux qui exercent la souveraineté au nom du peuple se croient titulaires de la souveraineté à

1. Charles de Gaulle, Communiqué du 2 novembre 1946.

2. Anne et Pierre Rouanet, *L'inquiétude outre-mort du général de Gaulle*, op. cit., p. 141.

la place du peuple, le parlement où siègent les représentants devient *de fait* le souverain. Un parlement tout puissant et en même temps impuissant parce que livré au jeu vain des partis qui font et défont les gouvernements, l'expérience l'a prouvé, demeurent incapables de s'entendre pour conduire avec un minimum de constance dans la durée une politique, et sont inaptes à affronter la tempête lorsqu'elle se lève. Comme au printemps 1940...

Cette conception les conduit même à penser que s'opère comme un transfert de la souveraineté du peuple vers les représentants parlementaires de sorte que la logique représentative l'emporte alors sur la logique démocratique. C'est ce que dénonçait déjà Raymond Carré de Malberg sous la III^e République quand il parlait de *parlementarisme absolu*. De là découle l'absence de ce mécanisme de démocratie semi-directe permettant d'en appeler au peuple par-dessus les représentants, c'est-à-dire le référendum, ou de cette autre institution de nature à contenir la toute puissance du parlement, c'est-à-dire la dissolution, pourvu encore que son maniement soit laissé à l'entière discrétion de l'exécutif afin que ce mécanisme puisse jouer son rôle véritablement dissuasif¹.

Mais là-dessus, pour le malheur de la IV^e République, sur ces prédispositions au drame d'ordre congénital, sont venues se greffer d'autres prédispositions d'ordre pathologique.

B. Des prédispositions au drame d'ordre pathologique

Ces prédispositions qui faisaient que la IV^e République devait périr d'une crise comme celle de 1958, sont donc aussi et ensuite d'ordre *pathologique*. Tout concourait en effet à rendre ce régime non viable à terme plus ou moins lointain mais certain : l'absence d'un réel équilibre entre les pouvoirs (1), l'impossibilité pratique d'en appeler au peuple souverain pour trancher en cas de désaccords majeurs entre l'exécutif et le législatif par un référendum ou une dissolution non conditionnée (2), enfin l'emprise des partis politiques que devait porter à son comble un mode de scrutin fondé sur l'imposture : le *système des apparentements* imaginée en 1951 par Henri Queuille, alors président du Conseil (3).

1. L'absence d'un réel équilibre entre les pouvoirs

La volonté de rationaliser le parlementarisme français fut proclamée à la tribune, ébauchée dans le texte de la Constitution mais bien vite oubliée et même neutralisée par la pratique parlementaire. Le sort fait à la procédure d'investiture du gouvernement en dit long à ce sujet.

Ce que l'on avait espéré dès 1946 et ce que l'on croyait encore établir en 1954 lors d'une révision homéopathique du texte initial, c'est ce que l'on appelait alors *un contrat de législature*. L'idée était d'enrayer l'instabilité endémique et chronique des gouvernements qui était *la règle* sous la III^e République, en faisant en sorte que le gouvernement investi au lendemain du renouvellement de l'Assemblée nationale pût bénéficier d'une confiance et d'un soutien

1. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, op. cit., p. 213-214.

tout au long de la législature, c'est-à-dire jusqu'aux élections législatives suivantes. Mais le projet échoua en raison tant de dispositions constitutionnelles inappropriées que de l'habileté des parlementaires et des partis politiques à contourner le dispositif prévu.

Dans le texte de 1946, le président de la République devait *désigner* le président du Conseil qui devait ensuite être investi – lui seul, personnellement – par un vote de l'Assemblée nationale à la *majorité absolue* des membres la composant. C'était là, pensait-on, s'assurer qu'existait au sein de l'Assemblée nationale une majorité susceptible de soutenir le gouvernement durant toute la législature, sauf accident. Mais très tôt, dès le début, les usages parlementaires eurent raison de ce dispositif car se mit en place la pratique d'une *double investiture*. En effet, dès le gouvernement de Paul Ramadier, nommé le 28 janvier 1947, cette double investiture s'appliqua : le président du Conseil pressenti (désigné par le président de la République) se faisait investir par un vote à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale, conformément à la Constitution ; il formait ensuite son gouvernement, et il revenait devant les députés pour leur demander un nouveau vote d'investiture de l'ensemble du gouvernement, mais cette fois-ci à la majorité simple des suffrages exprimés. Mais, ce deuxième vote à la majorité simple, comme on aurait dû le prévoir, fragilisait aussitôt le gouvernement installé car celui-ci n'obtenait alors que le soutien d'une majorité relative de députés : ceux qui ne lui apportaient pas leur soutien étaient de ce fait plus nombreux que ceux qui votaient la deuxième investiture non prévue par la Constitution. Bien pis, ce deuxième vote d'investiture avait le grave inconvénient de démontrer que le nouveau gouvernement, une fois au complet, ne disposait pas de majorité – absolue – à l'Assemblée.

Dans la version modifiée, après la révision du 7 décembre 1954, le président de la République désignait toujours le président du Conseil – celui qui était *pressenti* comme l'on disait alors –, lequel formait aussitôt son gouvernement et c'est seulement une fois l'équipe constituée, qu'avait lieu le vote d'investiture qui portait alors sur l'ensemble du gouvernement : président du Conseil *et* ministres. Il s'agissait de traduire ainsi tout à la fois la confiance accordée au gouvernement et à son chef, mais aussi l'approbation de son programme. Mais ce qui fut la cause de l'instabilité depuis 1947, la pratique d'un deuxième vote d'investiture seulement à la majorité des suffrages exprimés, fut érigée en règle constitutionnelle non écrite de sorte que pour investir un nouveau Gouvernement – Président du Conseil et ministres –, seule la majorité relative des suffrages était exigée. Ce qui veut dire que le gouvernement ainsi investi n'était pas à l'abri du vote d'une motion de censure au cours de la législature dès lors que les députés qui le soutenaient expressément étaient par hypothèse moins nombreux que ceux qui lui refusaient leur soutien¹. On comprend ainsi que cette révision

1. On avait déjà pu mesurer les conséquences dramatiques de ce système au moment de la guerre d'Indochine (1946-1954), une guerre que la IV^e République n'avait su ni faire ni arrêter avant le désastre de Diên Biên Phu : « il n'y avait pas de majorité parlementaire pour voter la paix, pas davantage de majorité pour voter les crédits et les envois d'hommes » de sorte que « pendant huit années, on s'est traîné à tirailler sur des Indochinois parce que là se trouvait la résultante des compromis par lesquels on faisait un gouvernement, et non une politique », (Anne et Pierre Rouanet, *L'inquiétude outre-mort du général de Gaulle*, op. cit., p. 163).

de la Constitution n'eut aucune influence sur le cours des événements et l'instabilité ministérielle chronique...

À cela s'ajoutait une deuxième prédisposition pathologique : l'impossibilité pratique d'en appeler au peuple souverain pour qu'il tranche solennellement et définitivement en faisant prévaloir sa volonté sur celle velléitaire et chancelante des représentants élus ou qu'il arbitre un conflit entre l'exécutif et le législatif.

2. L'impossibilité d'en appeler au peuple

Comme le fit la III^e, la IV^e République devait se défier de la procédure référendaire qui permet au titulaire de la souveraineté de l'exercer directement et solennellement à la place de ceux à qui il en a seulement délégué l'exercice, c'est-à-dire les représentants parlementaires. Elle devait ainsi se priver de cet instrument précieux qui avait pourtant permis son avènement en 1946 et, au peuple, dès 1945, de manifester sa volonté de fonder un régime nouveau après le discrédit qui avait frappé celui de la III^e République lors de son effondrement en 1940. Par contraste, la V^e République va introduire en son article 11 le référendum, sans pour autant le banaliser, afin que « l'Assemblée nationale cesse de représenter *seule* la souveraineté et, pendant la durée de la législature, de l'accaparer »¹.

En revanche si le mécanisme de la dissolution est restauré ce n'est pas sans réticence ni « contorsions ». L'usage du droit de dissolution accordé au président du Conseil est tributaire en effet de contraintes invraisemblables et la pratique des députés aura tôt fait, en tant que de besoin, de neutraliser le recours à la dissolution.

La Constitution de la IV^e République prévoyait en effet qu'un gouvernement n'était juridiquement tenu de démissionner que dans la seule hypothèse où une motion de censure était *votée à la majorité absolue* des membres de l'Assemblée nationale. Dans la pratique cependant, que devait-il se passer ? Dès qu'une majorité relative de députés votait la motion de censure – c'est-à-dire dès lors que ces députés étaient plus nombreux que ceux qui ne la votaient pas, indépendamment des abstentions ou des absents –, les gouvernements ainsi mis en minorité – relative – avaient pris l'habitude de démissionner : ils s'y sentaient politiquement tenus, alors qu'ils n'en avaient pas l'obligation, juridiquement parlant. Et du coup, la possibilité de procéder à une dissolution de l'Assemblée nationale s'évanouissait. Pourquoi ? Parce que le droit de dissolution, tel que prévu par la Constitution, se trouvait pour ainsi dire neutralisé.

La Constitution de la IV^e République prévoyait en effet que la mise en œuvre du droit de dissolution, n'était pas discrétionnaire et donc non vraiment dissuasive ; elle était doublement conditionnée. La première condition était qu'aucune dissolution ne pouvait être prononcée dans les 18 mois suivant le renouvellement de l'Assemblée nationale. À

1. Marcel Prélot, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, coll. Précis, Dalloz, 3^e éd., 1963, p. 748.

cette première condition s'en ajoutait une seconde : pour qu'une dissolution fût possible, il fallait encore que deux gouvernements successifs aient été victimes d'une motion de censure votée dans les règles, c'est-à-dire votée à la majorité *absolue* des députés, et ce dans un laps de temps de moins de 18 mois...

Au cours de la IV^e République, une seule dissolution put ainsi être prononcée, par le président du Conseil Edgar Faure, le 2 décembre 1955, et l'on peut dire que les députés « n'avaient pas fait exprès » de se placer dans la situation d'encourir la dissolution : ils avaient mal « calibré » leur vote de défiance au gouvernement Edgar Faure, le 29 novembre 1955, soit moins de dix mois après avoir, cette fois-là, délibérément voté à la majorité absolue la censure du gouvernement Mendès France, le 5 février 1955.

Dernière prédisposition pathologique : l'emprise des partis politiques, des « appareils » de partis plus exactement de telle sorte qu'ils pussent rester maître du jeu, dussent-ils pour cela recourir à des procédés politiquement malhonnêtes, comme le *système électoral des apparentements* imaginé par le « Docteur Queuille », président du Conseil à la veille des élections législatives de 1951, afin d'empêcher le raz-de-marée gaulliste, que laissait pressentir la victoire des candidats RPF lors des élections municipales précédentes¹.

3. Le système électoral des apparentements

Ce système électoral des apparentements² permettait de porter au crédit d'une liste de candidats des voix qu'elle n'avait pas obtenues ! C'est ainsi que les partis de ce que Léon Blum avait alors théorisé sous le nom de « Troisième force », le *Mouvement républicain Populaire* (MRP), la *Section Française de l'Internationale Ouvrière* (SFIO), les *Radicaux*, les *Indépendants et paysans*, et le *Rassemblement des Gauches républicaines*, s'étaient entendus pour exclure du jeu parlementaire le *Parti Communiste Français* (PCF) et les *Gaullistes* du RPF, afin de faire fonctionner le système politique en vase clos ; entre « copains et coquins », serait-on tenté de dire.

Ce système électoral à base de représentation proportionnelle corrigée par une dose de scrutin majoritaire – c'est vite dit et c'est même inexact dit ainsi – était particulièrement pervers et son application en France lors des élections législatives de 1951 et 1956 devait

1. En annonçant à Strasbourg, le 6 avril 1947, la création du *Rassemblement du Peuple Français* (RPF), le général de Gaulle n'entendait pas alors créer un nouveau parti politique. Déjà, le 30 mars, à Bruneval, il avait marqué son espoir de voir prendre corps ce rassemblement du peuple français « rejetant les jeux stériles et réformant le cadre mal bâti où s'égare la Nation et se disqualifie l'État ». Il faisait en quelque sorte appel aux volontaires qui dans chaque parti existant alors, estimaient qu'il fallait en priorité réformer ce « cadre mal bâti », c'est-à-dire la Constitution du 27 octobre 1946. C'est la raison pour laquelle il admettait que la double appartenance fût possible : au RPF et à un parti politique. Les deux appartenances, selon lui, n'étaient pas de même nature ni au même niveau. Il s'agissait avec le RPF de militer pour réformer le cadre institutionnel et rendre enfin efficaces les institutions, avant qu'à l'intérieur d'institutions rendues efficaces, le débat politique selon les différentes tendances partisans puisse reprendre, (v. Anne et Pierre Rouanet, *L'inquiétude outre-mort du général de Gaulle*, *op. cit.*, p. 144-145).

2. La loi instaurant le système électoral des apparentements est votée le 7 mai 1951 en prévision des élections législatives du 17 juin suivant.

en témoigner¹. Ce scrutin mixte d'un type très particulier était une modification du scrutin proportionnel à la plus forte moyenne² utilisé en 1945 et 1946. Il permettait concrètement à plusieurs listes d'un même département de se déclarer « apparentées » – lors du dépôt des candidatures à la préfecture – de sorte que dans ce cas les suffrages recueillis par chacune d'entre elles se trouvaient alors additionnés. Si une liste ou plus sûrement un *apparentement* obtenait la majorité absolue des suffrages, tous les sièges de la circonscription électorale, c'est-à-dire du département, lui étaient acquis : c'était « l'effet majoritaire » qui jouait ici. Sinon, les sièges étaient répartis à la plus forte moyenne entre tous les apparentements et les listes « isolées ».

Ensuite, dans tous les cas, à l'intérieur de chaque apparentement, on répartissait les sièges proportionnellement à la plus forte moyenne, entre les listes apparentées.

Ce système devait ainsi aboutir à ce pour quoi il avait été conçu par son inventeur corrézien, l'habile Henri Queuille³. Son seul but en effet, dans le contexte de l'époque, était de priver de sièges et plus encore de la victoire électorale, le *Rassemblement du Peuple Français* qui, à l'occasion des élections municipales précédentes avait montré sa capacité à mobiliser parfois jusqu'à 40 % de l'électorat. Il devait aussi à titre subsidiaire contenir et marginaliser le *Parti communiste*. En effet, ni les *gaullistes* ni les *communistes* n'étaient disposés à s'apparenter avec l'un des partis accouinés de cette soi-disant « Troisième force », de ce « centre mou », et *vice versa*, pourrait-on dire, puisque le système des *apparentements* avait justement été conçu pour tenir en lisière *gaullistes* et *communistes*. L'intention et l'objectif étaient précisément de les priver de la majorité à l'Assemblée nationale et d'abord de contenir autant que possible le nombre de leurs élus⁴.

1. « De Gaulle n'a pas assez de mots pour qualifier ce qui apparaît à ses yeux comme une grossière manipulation, car il est évident que le RPF ne peut s'allier à aucune autre formation : "imposture", "escroquerie", "farce", "mariage de la carpe et du lapin", "immoralité scandaleuse" », (cité par François Broche, *Ils détestaient De Gaulle*, op. cit., p. 178).

2. V. Michel Clapié, *Droit constitutionnel. Théorie générale*, op. cit., p. 267.

3. On attribue à Henri Queuille cette phrase – peut-être apocryphe – qui rend bien compte de l'immobilisme et de l'opportunisme en politique : « Il n'est pas de problème qu'une absence de solution ne finisse par venir à bout ». On peut même ajouter qu'Henri Queuille avait « intériorisé et même théorisé l'immobilisme comme moyen de durer sans gouverner » alors que d'autres, ceux qui voulaient agir, préféraient « gouverner sans durer », (Jean-Marie Denquin, « Gouverner », in Frédéric Rouvillois, *La révolution de 1958*, op. cit., p. 175). À titre d'anecdote – mais est-ce seulement une anecdote ? –, il convient de rappeler qu'encore jeune, Jacques Chirac s'est fait élire en Corrèze, le berceau de ses aïeux, d'abord conseiller municipal de Sainte-Féréole en 1965, puis comme député en 1967, dans la circonscription que lui « légua » Henri Queuille et avec son parrainage. Sur place, celui-ci lui servit de *mentor* politique et l'a peut-être secrètement converti aux « vertus » de l'immobilisme même si pendant longtemps Jacques Chirac a réussi à donner le change grâce à un activisme volontariste parfois débridé... Pour conquérir des places, parfois de haute lutte, bien plus que pour agir une fois installé.

4. Un exemple éloquent parmi d'autres mérite d'être cité à titre d'illustration. Il s'agit du scrutin qui s'est déroulé dans le département d'Indre-et-Loire lors des élections législatives de 1951. Dans ce département, un apparentement réunissait les socialistes de la SFIO, les démocrates chrétiens du MRP, les Indépendants et paysans, les Radicaux et le Rassemblement des Gauches républicaines. Face à cet apparentement crédité de 52 % des suffrages exprimés, une liste gaulliste obtint 24,3 % des suffrages exprimés et une liste communiste, 22,6 %. C'est cet apparentement qui, en obtenant 52 % des suffrages exprimés, « rafla » la totalité des sièges de députés à pourvoir. La répartition fut la suivante : la SFIO, 17,1 %, soit 2 sièges ; le MRP, 13,1 %, soit 1 siège ; les *Indépendants et Paysans*, 11,1 %, soit 1 siège ; les *Radicaux*, 9 %, soit un siège également, enfin, le *Rassemblement des Gauches républicaines*, avec 1,7 %, aucun siège. Ainsi voit-on apparaître l'injustice du système et plus encore le « trucage » des résultats. Le RPF avec près du quart des électeurs n'obtint aucun siège et pareillement le parti

Ainsi donc, moins de douze ans après, la prédiction du général de Gaulle se révélait exacte. Cette prédiction, c'est celle qu'il avait faite, le 1^{er} janvier 1946, devant l'Assemblée constituante. Il déclarait alors : « si vous ne tenez pas compte des nécessités absolues d'autorité, de dignité et de responsabilité du gouvernement, vous irez à une situation telle qu'un jour ou l'autre, *je vous le prédis*, vous regretterez amèrement d'avoir pris la voie que vous aurez prise ». « Un jour ou l'autre »... Ce jour, ce fut le 13 mai 1958. Ce jour-là, ce qui devait arriver, arriva ! En moins de vingt jours, tout allait basculer : la IV^e République, s'effondrer et la V^e, être mise en chantier. Bref, prédisposée à finir comme elle a fini, « la IV^e République meurt beaucoup moins des coups qui lui sont portés que de son inaptitude à vivre »¹.

Reste à présent à analyser le *comment* – de la fin de la IV^e République –, autrement dit à s'intéresser à la crise du 13 mai 1958 pour en comprendre le sens, les effets et la portée.

§ 2. Le *comment* ou la crise du 13 mai

Que s'est-il passé le 13 mai 1958 ?

Rappelons d'abord le lieu : Alger². Ensuite, les premiers protagonistes : outre une foule surexcitée, la police et surtout l'armée françaises. Enfin les faits et la chronologie des événements.

Ce jour-là, ayant constaté depuis longtemps l'incurie des hommes et l'impéritie des institutions, l'armée osa se rebeller contre l'État républicain ; une partie de l'armée en tout cas qui résolut de ne plus obéir aux autorités politiques desquelles l'armée, comme toute armée, doit pourtant prendre les ordres. C'est la raison pour laquelle, il n'est pas faux de dire que, sur l'heure, les événements qui se déroulent à Alger le 13 mai 1958 s'apparentent – c'est un euphémisme – à un *coup d'État* militaire. Mais un coup d'État d'un type particulier, inédit.

Comme l'a très bien analysé, le professeur René Capitant dans sa préface à l'ouvrage de Léo Hamon, *De Gaulle dans la République*³, l'armée ne s'est pas rebellée pour imposer son pouvoir à la Nation, comme c'est le cas dans un coup d'État ordinaire, « mais en vue d'obtenir que la Nation se donne enfin un vrai gouvernement, capable, s'il décide de faire

Communiste avec bien plus du cinquième des électeurs. En revanche, les *Radicaux* – parce qu'apparentés –, avec moins de 10 %, en obtenait un. Mais la perversion du système ne s'arrête pas à ce constat d'injustice car les listes des partis, qui s'étaient apparentées pour gagner ensemble les élections et plus encore faire perdre gaullistes et communistes, les exclure en tout cas de la représentation parlementaire, n'étaient nullement d'accord pour soutenir un gouvernement, ni moins encore pour conduire une politique qui les rassemble. Voilà la vérité du système du « Docteur Queuille », (v. Pierre Martin, *Les systèmes électoraux*, coll. Clefs, Montchrestien, 1996).

1. Hubert Beuve-Méry – alias Sirius –, « L'amère vérité », *Le Monde* daté du 29 mai 1958.

2. Il y a quelques scrupules à *rappeler* qu'en 1958, et jusqu'au 3 juillet 1962, l'Algérie est française ; elle est alors organisée en 12 départements. L'indépendance de l'État algérien *qui n'a jamais existé auparavant* dans l'histoire, pas même à l'état embryonnaire, à la différence notable du Maroc et de la Tunisie – le territoire de l'Algérie et ses habitants avaient été colonisés par l'Empire ottoman –, n'est acquise qu'à l'issue des accords d'Évian du 18 mars 1962, ratifiés par référendum en France métropolitaine le 8 avril 1962 et en Algérie, le 1^{er} juillet 1962.

3. Léo Hamon, *De Gaulle dans la République*, éd. Plon, 1958.

la guerre de commander à l'armée et s'il renonce à la poursuivre, d'aboutir à autre chose qu'à un abandon »¹.

Effectivement, la chronologie des événements et le sens des décisions prises, comme aussi bien l'absence de décisions qui auraient dû être prises – mais qui ne pouvaient l'être –, valident en tant que de besoin l'analyse faite par René Capitant.

Il convient donc de rapporter brièvement les faits et de les analyser comme s'il s'agissait d'un drame en trois actes. Acte 1 : le déclenchement de la crise ; Acte 2 : le déroulement de la crise ; Acte 3 : le dénouement de la crise.

A. Le déclenchement de la crise du 13 mai 1958 (Acte 1)

Tout commence, si l'on peut dire, le 26 avril 1958 où une grande manifestation populaire est organisée à l'initiative du « Comité de vigilance » qu'a constitué Léon Delbecque², ancien résistant, ancien patron des *Républicains sociaux du Nord* et gaulliste patenté. Sur place et avec d'autres³, il agit en sous-main pour favoriser le retour au pouvoir du général de Gaulle mais sans avoir reçu un mandat exprès de ce dernier qu'il a cependant rencontré en mars 1958. En novembre 1957, à l'initiative de Jacques Chaban-Delmas alors ministre de la Défense nationale du gouvernement Félix Gaillard, Delbecque est devenu le délégué personnel de ce dernier qui l'a chargé de mettre en place à Alger une antenne de la Défense nationale, « indépendante des autorités civiles et militaires ». Il connaît bien l'Algérie où il a été officier rappelé en 1956 et où il est devenu un spécialiste de l'action psychologique. Lors de cette manifestation de masse du 26 avril, pour la première fois, le nom du général de Gaulle est prononcé et il est repris par la foule. Quelques jours plus tard, le 13 mai précisément, alors que la veille, le 12 mai, Pierre Pflimlin pressenti par le président Coty, semble avoir réussi à former un nouveau gouvernement, l'armée et les Français d'Algérie organisent une démonstration de force à Alger pour protester contre ce choix⁴. Très vite, cette manifestation d'hostilité tourne à l'émeute : quelques jeunes gens survoltés partent à l'assaut du bâtiment du Gouvernement général (le G.G.). Les C.R.S.⁵ qui en assurent la garde n'y mettent aucun obstacle tandis que les unités parachutistes stationnées dans la ville leur facilitent la tâche.

1. René Capitant, *Écrits constitutionnels*, (textes réunis par Jean-Pierre Morelou), *op. cit.*, p. 359.

2. Léon Delbecque, « Mon 13 mai », in Gilbert G. uillerminault *De Bardot à de Gaulle. Le roman vrai de la IV^e République*, Denoël, 1972, p. 325.

3. Olivier Dard, « Les acteurs », in Frédéric Rouvillois (dir.), *La révolution de 1958*, *op. cit.*, p. 47-63.

4. Pierre Pflimlin est en butte à l'hostilité des partisans de l'Algérie française. Il a déclaré quelque temps auparavant qu'il était favorable à l'ouverture de négociations avec les rebelles algériens. Certains pensent même que le nommer dans le contexte du moment prend l'allure d'une provocation à l'égard des partisans de l'Algérie française puisqu'il est vrai que c'est l'évocation de son nom comme président du Conseil pressenti qui a déclenché la grande manifestation populaire du 26 avril 1958.

5. C'est là un raccourci : il s'agit des personnels – comme on dirait aujourd'hui – membres des *Compagnies Républicaines de Sécurité* créées à la Libération, et dont la principale mission est le maintien de l'ordre lors des manifestations de rue afin d'éviter tout débordement (déprédations, pillages, émeutes...). De nos jours, dans l'emploi qui en est fait, en raison de consignes gouvernementales laxistes – mais rarement assumées comme telles –, tout ceci relève de la théorie : l'habitude

Alors que la foule enfle, un *Comité de Salut public* s'improvise, auxquels vont s'adjoindre quelques gaullistes de longue date, tels Léon Delbecque, déjà cité, ou encore Olivier Guichard, Lucien Neuwirth, Jacques Foccart et Jacques Soustelle. Sans doute, aucun d'entre eux n'est mandaté par le général de Gaulle mais depuis quelques mois ils sont à l'affût de l'occasion favorable. Il serait de même injuste de dire qu'ils ont été les instigateurs des événements lors même qu'ils ont su les canaliser. Avisés et décidés, ils vont en effet très habilement tirer le meilleur parti de la situation insurrectionnelle ainsi créée afin de hâter le retour au pouvoir du général de Gaulle qu'ils s'étaient donné pour mission de rendre possible. Ce comité de salut public place à sa tête le général de division Jacques Massu, commandant la 10^e *Division parachutiste* qui tient garnison à Alger, tandis que Léon Delbecque en devient le vice-président.

La réaction de Paris à ces événements fut à l'image de la faiblesse du régime : d'une grande mollesse...

B. Le déroulement de la crise du 13 mai 1958 (Acte 2)

En mai 1958, la situation politique est fragilisée par l'absence de gouvernement : une énième crise ministérielle s'est ouverte après la démission depuis plusieurs semaines déjà – depuis le 15 avril très exactement – du gouvernement que présidait Félix Gaillard. Ce gouvernement a été renversé à la suite de l'émoi international suscité par un bombardement effectué le 8 février 1958 par l'*Armée de l'air* ; un bombardement qui eut pour cible, au-delà de la frontière algérienne, et donc dans un État tiers, le village tunisien de Sakhiet Sidi Youssef. Le motif en était que des fellaghas y avaient trouvé refuge. Mais on ne savait pas vraiment si les aviateurs français en avaient reçu l'ordre du gouvernement ou si c'est de sa propre initiative que l'*Armée de l'air* l'avait fait... Or, ce bombardement fit malheureusement de nombreux morts parmi des civils tunisiens tandis que des véhicules de la Croix rouge internationale furent atteints... La Tunisie rappela son ambassadeur en France et saisit le Conseil de sécurité des Nations Unies, ce qui revenait à internationaliser un conflit que tout le monde en France, politiques comme militaires, considérait comme interne.

Cet épisode montre, soit dit en passant, dans quel état de décrépitude était tombé le pouvoir politique. Car, de deux choses l'une : soit il était incapable d'assumer les conséquences désastreuses d'une décision qu'il avait prise ; soit, chose beaucoup plus probable en l'occurrence, il était incapable de commander à l'armée et de sanctionner, le cas échéant, les chefs militaires responsables d'initiatives intempestives qu'il n'était pas de leur ressort de prendre sans en référer préalablement au gouvernement. Toujours est-il que dans l'attente de l'investiture qui tarde à venir du nouveau président du Conseil désigné par le

a été prise de laisser se déchaîner à leur guise pillards et émeutiers en marge de manifestations pacifiques, voire de les instrumentaliser, afin de déconsidérer la cause – ou la personne – de ceux qui manifestent dans le respect de la légalité... républicaine.

président de la République – Pierre Pflimlin en l'occurrence –, Félix Gaillard, comme on dit, expédie les affaires courantes.

Dans cette situation tendue et insaisissable depuis Paris, Félix Gaillard décide de déléguer au général d'armée Raoul Salan, commandant en chef de l'armée française en Algérie, tous les pouvoirs civils et militaires. Mais il lui est bien difficile de lui dire pour quoi en faire exactement. Il lui télégraphie seulement qu'« il n'y a pas lieu d'employer les armes contre les manifestants »¹. À Paris, on espère seulement, dès lors que Salan est le supérieur hiérarchique du général Massu, contraindre ce dernier à rentrer dans le rang. Or, que fait Salan ? Il n'a d'autre hâte que de subdéléguer à son tour les pouvoirs qu'il vient de recevoir au général Massu, son subordonné pour la Ville d'Alger, celui-là même qui s'est rendu coupable, au regard de la loi, d'un acte de félonie². Autrement dit, les pouvoirs qu'a reçus du gouvernement le général Salan pour « mâter » la rébellion, pour réduire les félons, il s'empresse de les déléguer à leur chef (Massu) qui est entré en désobéissance. Plus personne ne peut plus alors en douter : Paris n'a plus aucune prise sur ce qui se passe à Alger.

Plus tard, dans la nuit, le général Massu télégraphie au président de la République, René Coty, et lui demande de faire appel à un « arbitre national » pour former le nouveau gouvernement. Tout le monde comprend, même si son nom n'est pas cité, que cet arbitre ne saurait être que le général de Gaulle.

L'Assemblée nationale réagit à cette situation à 3 h 30 du matin dans la nuit du 13 au 14 mai 1958, en décidant de donner un gouvernement à la République et vote l'investiture de celui que présente Pierre Pflimlin, mais elle ne lui accorde la confiance qu'à 274 voix tandis que le refus et l'abstention en totalisent 319.

À 4 h du matin, sans réponse du président de la République, le général Massu qui dénie toute autorité au gouvernement Pflimlin tout juste investi, rend public un communiqué du *Comité de salut public*, appelant le général de Gaulle à sortir de son silence afin d'éviter l'abandon de l'Algérie.

Pierre Pflimlin ne sachant que faire, dès après son investiture, a confirmé la décision de Félix Gaillard de confier tous les pouvoirs civils et militaires au général Salan, alors qu'il n'ignore pas que celui-ci les a subdélégués à son subordonné félon, le général Massu, qui n'obéit plus au gouvernement. Ce qui fait que le général Salan cautionne toujours, fût-ce implicitement, l'insurrection... Le lendemain, 15 mai, la situation se tend encore davantage : le général Salan, proclame ouvertement son ralliement aux insurgés ainsi qu'à de Gaulle depuis le balcon du gouvernement général, face au *forum d'Alger*. Et le gouvernement Pflimlin se garde bien de le sanctionner car il sent bien que tout lui échappe. La tension est alors à son comble et la crise atteint son point culminant...

1. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 1, *Le renouveau*, [1970] coll. La Pléiade, Gallimard, 2000, p. 896.

2. La *félonie* est la rébellion d'un officier – on le qualifie alors de *félon* – contre l'autorité légitime à laquelle il est tenu d'obéir : supérieur hiérarchique ou autorité politique (le gouvernement).

C. Le dénouement de la crise du 13 mai 1958 (Acte 3)

Cette crise atteint en effet son paroxysme entre le 14 et le 15 mai. Le destin hésite...

Depuis le début de la crise, et même si son nom a été prononcé, le général de Gaulle qui n'est personnellement pour rien dans les événements qui se déroulent à Alger, même si, on l'a dit, certains de ses partisans très actifs – mais sans consignes de lui – sont à la manœuvre, observe, écoute et se tait. Dans la biographie monumentale qu'il a consacré à de Gaulle, l'historien britannique Julian Jackson, avec un regard extérieur aux événements, note que durant les années qui précèdent son retour au pouvoir, « la plus grande force de de Gaulle est son silence qui permet à chacun de l'interpréter comme il le désire »¹. Et c'est sans doute vrai.

Toutefois, le 15 mai, en fin d'après-midi, le général de Gaulle prend ses résolutions et sort de son silence.

Par un communiqué à la presse, « devant les épreuves qui montent », il se déclare « prêt à assumer les pouvoirs de la République ». Comme il l'a toujours fait – et le fera –, il entend bien se servir des circonstances² avec la ferme volonté de dominer les événements et surtout de prendre ses distances avec les émeutiers afin de ne pas avoir les mains liées ou d'en devenir leur otage, et afin surtout de ne pas apparaître aux yeux des Français comme étant pour ainsi dire leur émanation. Il sait trop bien que ces militaires galonnés et étoilés, pour être de remarquables soldats et d'irréprochables patriotes – il a fait certains d'entre eux *Compagnons de la Libération*, comme le général Jacques Massu –, n'en sont pas moins de piètres politiques car ils ont un savoir et un savoir-faire très limités lorsqu'il s'agit de haute politique.

Le général de Gaulle prend donc ses distances mais il prend soin aussi de ne pas condamner l'entreprise des hommes d'Alger et les officiers de toute évidence factieux. Il s'en expliquera habilement devant les journalistes qu'il a conviés pour une conférence de presse qu'il tient à Paris, quatre jours plus tard, le 19 mai. Ce qu'il leur dit en substance, c'est ceci : pourquoi voudriez-vous que je traite ces officiers qui sont sortis de leur devoir d'obéissance d'officiers factieux, moi qui ne suis pas les pouvoirs publics, alors que les pouvoirs publics, eux, ne les ont ni condamnés ni sanctionnés pour s'être rebellés, comme ils auraient dû le faire à l'égard d'officiers factieux. Ce qui est en effet parfaitement exact. Et il termine en leur disant : « Maintenant, je vais rentrer dans mon village [Colombey-les-deux-Églises, en Haute-Marne] et je m'y tiendrai à la disposition du Pays ».

À partir de là, le général de Gaulle va « prendre la main » et c'est avec *maestria*, et non sans bousculer les timorés ou les hésitants, qu'il va se placer comme le seul recours possible qui

1. Julian Jackson, *De Gaulle. Une certaine idée de la France*, Le Seuil, Paris, 2019, p. 495.

2. La « doctrine des circonstances », c'est ce que de Gaulle avait théorisé, étant chef de bataillon, dans *Le fil de l'épée* paru en 1931 (éd. Berger-Levrault). La doctrine des circonstances est tout le contraire d'une politique de circonstance, celle que des gouvernements inconsistants mènent « à la petite semaine » sans dessein précis.

peut épargner au pays un coup de force militaire et en réaction une guerre civile¹. Il le fait d'autant plus volontiers qu'il commence à recevoir des témoignages individuels d'allégeance à sa personne de la part de plusieurs caciques de la classe politique, pourtant éloignés de lui quant aux idées et notamment quant à la Constitution préconisée.

Car le risque d'une subversion militaire du régime existe. Nul ne peut plus en douter. Des unités parachutistes parties d'Alger ont déjà atterri sans encombre en Corse le 25 mai pour en chasser les détenteurs civils des pouvoirs publics. Ce qui veut dire que ces unités parachutistes ont déjà pris pieds en métropole et y imposent un pouvoir militaire car si la Corse est une île séparée du continent, elle n'en est pas moins une partie du territoire métropolitain. Mais c'est aussi Paris qui est menacé par l'arrivée impromptue des parachutistes venus d'Alger... On apprendra plus tard que l'opération *Résurrection* – initialement appelée *Grenade* – désignant l'assaut des parachutistes sur la capitale, était programmée pour le 28 mai... Toujours est-il que durant ces journées où le destin hésite la tension ne semble pas vouloir retomber, bien au contraire. Chacun s'attend au pire, ignorant ce qui se passe dans les coulisses du pouvoir pour essayer de l'éviter.

Ainsi, le 27 mai, après avoir rencontré nuitamment, à Saint-Cloud, dans le plus grand secret et à sa demande, le président du Conseil Pierre Pflimlin, après lui avoir dit que « son devoir est de ne pas demeurer dans une fonction qu'en somme il n'exerce pas »², et constatant que la situation est bloquée, le général de Gaulle prend l'initiative de publier un nouveau communiqué pour forcer le destin, car le temps presse. Il y déclare ceci : « j'ai entamé hier le processus nécessaire à l'établissement d'un gouvernement républicain capable d'assurer l'unité et l'indépendance du pays ». Cette initiative est un coup de *bluff* ou de *poker* menteur afin de contraindre Pierre Pflimlin indécis et qui temporise, à démissionner pour permettre à lui, de Gaulle, d'entrer en scène officiellement.

C'est chose faite le lendemain 28 mai, de sorte que le président de la République, René Coty, peut alors – selon son souhait – appeler le général de Gaulle pour former le nouveau gouvernement. Et c'est effectivement ce qu'il fait le 29 mai. Ce jour là, à 15 h, le président de la République, dans un message lu par le président de chacune des chambres parlementaires, propose aux députés d'investir le général de Gaulle comme président du Conseil, faute de quoi, lui, président de la République, démissionnera. Avec ce sous-entendu : moi parti, et parce que vous aurez refusé la seule solution propre à éviter le coup de force de l'armée, vous vous débrouillerez alors avec les parachutistes !... Le message et la menace

1. En 2006, pour *France Télévision* et en vue d'une diffusion par *France 2*, le cinéaste Bernard Stora a réalisé un téléfilm en deux parties (2 x 140 minutes environ) intitulé *Le grand Charles*. Le comédien Bernard Farcy y interprète de façon absolument remarquable, le rôle du général de Gaulle entre mai 1940 et juin 1958. Ce téléfilm a le grand mérite de ne pas « juger » ; il ne cherche pas davantage à « délivrer un message ». Il présente des faits, une réalité, des hommes dans l'action, l'art de tirer un bien d'un mal, bref ce qu'est la politique quand elle ne se réduit pas à la cuisine politicienne, et quand ceux qui la font en écrivant l'histoire ne la confondent pas avec cette « morale » sirupeuse ou acidulée dont se sert trop souvent aujourd'hui la télévision pour rendre compte des drames de notre temps...
2. Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, t. 1, *Le Renouveau*, op. cit., p. 899.

font leur effet. Les députés placés au pied du mur comprennent enfin l'extrême gravité de la situation et la seule solution possible s'ils veulent éviter le coup d'État et la guerre civile qui alors ne manquera pas d'éclater.

Le 1^{er} juin, le général de Gaulle, non sans réticences, accepte de se plier aux usages – et au droit. Il se présente devant la chambre des députés – l'Assemblée nationale –, prononce un discours, demande aux députés de voter l'investiture de son gouvernement, puis se retire pendant que les députés délibèrent avant de voter.

Ce même 1^{er} juin 1958, le général de Gaulle est investi président du Conseil par 329 voix *pour* et 224 *contre*. Il sera le dernier Président du Conseil de la IV^e République. Il est investi pour la « liquider ».

Quel jugement porter sur ces événements ? Peut-on soutenir que le général de Gaulle est revenu au pouvoir à la suite d'un *complot* ? En fin observateur des événements, Georges Pompidou qui est devenu en juin le Directeur de Cabinet du Général de Gaulle à Matignon, mentionnait ceci dans une note manuscrite datée d'octobre 1958 : « Il a été beaucoup écrit et beaucoup parlé à propos du 13 mai et du "complot". [...] Il y a là une fiction qu'ont cherché à sauvegarder les uns et les autres, désireux tantôt de dénoncer le complot fasciste, tantôt d'exalter le sursaut national ». Il terminait par ces mots : « le vrai complot ne date pas de 1958. Le vrai complot, c'est celui qu'ont monté en 1946 le parti communiste, le parti socialiste, puis le MRP, quand, par crainte du pouvoir personnel, ils ont construit un régime où l'instabilité est partout et l'autorité nulle part »¹... Faut-il pareillement conclure de ces événements que le général de Gaulle revient au pouvoir douze ans après l'avoir quitté à l'issue d'un coup d'État ? Pas davantage. « Ce terme est trop fort, de Gaulle a joué avec habileté des circonstances qu'il n'a pas provoquées, même si ses amis ne sont pas restés inactifs et ont joué un rôle déterminant à partir du début mai. Il est apparu comme le "recours" dans une situation échappant au contrôle des autorités en place. Il a su les persuader qu'aucune solution à la crise n'existait en dehors de lui et c'est avec leur assentiment – ou même à leur initiative (René Coty) – qu'il est appelé à former le gouvernement. »². Tout cela est vrai³. Quant à l'analyse que livre Jean Charlot, elle montre que le général de Gaulle ne fut à aucun moment l'otage des généraux entrés en rébellion : « De Gaulle prisonnier des généraux et activistes d'Alger ? C'est bien mal le connaître. S'il les a utilisés pour revenir au pouvoir, il a pris grand soin, durant la crise de mai, de ne leur donner aucun gage. [...] Avec une force de caractère peu commune, il résiste à toutes les pressions qui le feraient dévier de cette

1. Georges Pompidou, *Lettres, notes et portraits/1928-1974*, op. cit., p. 272-275.

2. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, éd. du Seuil, 1994, p. 45.

3. À la fin du Conseil des ministres du 6 mars 1968, le général de Gaulle qui le préside, devait rappeler à ses ministres qu'il ne faut pas « cacher son drapeau ». Et d'ajouter : « Nous devons répondre à la fameuse critique qui nous est faite. "La V^e République procède du 13 mai". Eh oui. De l'effondrement de la IV^e comme la III^e procédait de l'effondrement du Second empire. Elle procède d'une situation que la IV^e République n'a pas été capable de maîtriser », (v. Alain Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, t. 3, op. cit., p. 257).

ligne. [...] Il n'est l'homme de personne, pas même de ses plus ardents partisans, pour être l'homme de tout le pays. Bref, il est lui-même »¹.

Le général de Gaulle ne fait pas cependant l'unanimité. Le 28 mai, à l'appel du Parti communiste, d'une partie de la S.F.I.O. (*Section Française de l'Internationale Ouvrière*, « ancêtre » du Parti socialiste né en 1971 au Congrès d'Epinaux-sur-Seine), mais pas de son Secrétaire général Guy Mollet ; à l'appel de personnalités comme Pierre Mendès France² ou de l'ancien ministre de l'Intérieur de ce dernier, en 1954, François Mitterrand – alors acquis à la thèse de l'Algérie française –, deux cent mille manifestants battent le pavé de Paris au nom de la « défense de la République » contre des menées prétendument fascistes³.

Cette manifestation est importante mais elle n'a pas l'ampleur de celles qui, dans l'histoire de la République en France, font la décision... dans un sens ou dans un autre. Ces manifestants se dressent contre d'autres Français qui, eux aussi, veulent s'unir au nom de la République, pour que vive la *nouvelle république*, la cinquième du nom ! Et c'est ainsi que va naître l'*Union pour la Nouvelle République* (U.N.R.). Ce sera le nom que donneront à leur rassemblement les partisans du général de Gaulle lorsqu'il s'agira dans quelques mois de faire élire des députés acquis aux idées et à la politique qu'entend conduire le général de Gaulle.

Quoi qu'il en soit de ces controverses autour de la République, *de son nom ou en son nom*, l'événement capital, c'est que ce 1^{er} juin 1958 le général de Gaulle devient Président du Conseil. Il sera le dernier Président du Conseil de la IV^e République car il n'accepte pas la fonction pour que survive grâce à lui un régime à l'agonie et qu'il a toujours jugé vicié dès l'origine. Il l'accepte des mains d'une Assemblée nationale qui l'investit uniquement pour que soient respectées les formes républicaines mais afin de préparer l'avènement du régime qu'il appelle de ses vœux et dont il a déjà tracé les contours dans son discours de Bayeux, le 16 juin 1946⁴. Tout est donc en place. Peut alors commencer un cycle nouveau qui va aboutir à l'avènement d'un nouveau régime : la V^e République.

-
1. Jean Charlot, *Le gaullisme d'opposition (1956-1958)*, Fayard, 1983, cité par François Broche, *Ils détestaient de Gaulle*, op. cit., p. 128.
 2. Avec raison et tout en le regrettant, Jean-Pierre Chevènement note dans ses *Mémoires* que P.M.F., surtout à partir de 1958, va s'enfermer dans « une posture purement morale sans doute inspirée des républicains du Second empire », (J.-P. Chevènement, *Qui veut risquer sa vie la sauvera. Mémoires*, Robert Lafont, 2020, p. 49-50).
 3. Certains soupçonnaient toujours le général de Gaulle de vouloir bâillonner la presse et mettre en berne les libertés publiques. Or, une fois le gouvernement investi (le 1^{er} juin) et le Parlement lui ayant délégué les pleins pouvoirs pour six mois (le 3 juin), la première ordonnance prise sur le fondement de cette délégation, est celle qui supprime la censure imposée aux journaux deux semaines auparavant par Albert Gazier, ministre socialiste de l'éphémère gouvernement Pflimlin !
 4. Sur ce discours qui éclaire ou, plus exactement, qui dévoile par anticipation l'esprit et les grandes lignes de la Constitution de la V^e République, v. Françoise Decaumont (dir.), *Le discours de Bayeux, hier et aujourd'hui*, PUAM-Economica, 1991.

Section 2. – Les débuts de la V^e République : l'avant et l'après 4 octobre 1958

La mise en place du nouveau régime – celui de la V^e République – se fera entre le 3 juin 1958 et le 4 février 1959. Dans l'intervalle, la date du 4 octobre 1958 en est toutefois le point d'orgue. Cette date correspond au jour de la promulgation de la nouvelle Constitution, celle du 4 octobre 1958 précisément – l'appellation des juristes –, celle de la V^e République selon l'appellation des politistes ou des historiens.

L'opération se déroule donc au cours d'une durée de huit mois. Il importe d'en retracer les étapes et les conditions. Il faudra le faire en soulignant la procédure choisie et suivie (A) et en relevant les contraintes imposées et respectées – scrupuleusement respectées – par les autorités investies de la mission d'élaborer la nouvelle Constitution (B). Autrement dit, d'abord la forme, puis le fond.

§ 1. La procédure choisie et suivie

Le 3 juin 1958, surlendemain du vote d'investiture du gouvernement du général de Gaulle qui sera le dernier Président du Conseil de la IV^e République, trois textes législatifs sont promulgués :

- La reconduction des pouvoirs civils et militaires au Commandant militaire en Algérie (le général Salan) qui, depuis le 1^{er} juin, est rentré dans les rangs et a fait allégeance au nouveau gouvernement ;
- La délégation des pleins pouvoirs (exécutif et législatif) au gouvernement du général de Gaulle pour six mois ;
- Une loi constitutionnelle qui investit par 350 voix pour et 161 contre, le nouveau gouvernement de la mission d'opérer les *changements nécessaires* dans la Constitution, avec l'obligation de soumettre le nouveau texte aux Françaises et aux Français, afin qu'il soit approuvé par référendum, *avant* sont entrée en vigueur.

C'est à partir de ce dernier texte qu'il faut analyser la procédure ainsi enclenchée. On peut dire d'elle, d'une part, qu'elle est comparable à celle de 1940 qui a vu s'établir le régime de Vichy, comparable, certes, mais non semblable (A), et d'autre part, qu'elle reste discutable au regard de la Constitution de 1946 et de ce que celle-ci prévoyait pour sa propre révision (B).

A. Une procédure comparable à celle de 1940

Comparable ne veut pas dire semblable. Cette procédure peut sans conteste être comparée – avec des ressemblances et des différences – à celle par laquelle, le 10 juillet 1940, l'Assemblée nationale réunie à Vichy, délégua le pouvoir constituant au « gouvernement

de la République sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain». En effet, il s'est agi semblablement en 1958 de déléguer le pouvoir de rédiger un nouveau texte constitutionnel au seul gouvernement. Qui plus est, dans un cas comme dans l'autre, le vote parlementaire semble avoir été contraint : la pression de l'Allemagne pour un temps victorieuse sur le territoire métropolitain en 1940, à l'évidence ; la menace des parachutistes d'Alger et des chefs félons faisant une sorte de « chantage » au coup d'État avec, en prime, un risque de guerre civile, en 1958. Pour le reste les différences l'emportent.

Là s'arrête effectivement l'analogie et pour trois raisons sur lesquelles il convient d'insister.

- La première de ces raisons, c'est que la délégation du pouvoir constituant dérivé – aussi appelé pouvoir de révision – ne s'analyse pas en 1958 comme un blanc-seing (une sorte de *chèque en blanc*) donné au gouvernement présidé par le général de Gaulle : des contraintes sont imposées par la loi du 3 juin 1958 sous la forme de principes généraux à respecter... qui seront effectivement respectés (v. *infra*, B).

Il importe en effet de rappeler ce qui s'est passé en juillet 1940 pour bien comprendre que l'on ne saurait y voir une analogie en dépit de certaines similitudes ou ressemblances.

Ce que l'on appelle le « Régime de Vichy » trouve en effet ses origines, le 10 juillet 1940, dans un vote de l'Assemblée nationale – dont tous les membres ne sont pas présents : il manque au moins 300 parlementaires – qui a pour objet de déléguer – ou plus exactement de *subdéléguer* – le pouvoir constituant qu'elle seule est censée pouvoir exercer.

Ce jour là, les membres présents de l'Assemblée nationale – réunion de la Chambre des députés et du Sénat –, à l'exception de quatre-vingts d'entre eux, votent – ils sont 569 à la voter – une loi portant délégation du pouvoir constituant au maréchal Pétain¹ qui, dès le lendemain, s'attribue tous les pouvoirs avant de se proclamer, dès le 12 juillet, *Chef de l'État*.

Cette loi du 10 juillet 1940 est ainsi rédigée (extrait) : « L'Assemblée nationale donne tout pouvoir au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, à l'effet de promulguer par un plusieurs actes une nouvelle Constitution de l'État français ». Ce texte est éloquent en ce sens qu'il marque bien l'abdication ou le sabotage de la République. L'organe constituant de la République *délègue* en effet au gouvernement de la République le soin de faire œuvre constituante sous l'autorité *intuitu personnae* du seul maréchal Pétain. Ce dernier, au moment où la loi est votée, est certes chef du Gouvernement de la République, mais chef seulement *de facto* car ni lui ni le Gouvernement qu'il a formé le 16 juin 1940 n'ont été investis par un vote parlementaire conformément aux lois constitutionnelles de 1875. Qui plus est, il reçoit de l'Assemblée nationale le pouvoir d'établir la nouvelle Constitution non pas de la République mais celle de l'*État français*, ce qui donne à voir qu'il ne s'agira plus de la « République française », et que le nouveau régime ne sera pas ou ne sera plus républicain.

1. Comme le rappelle Pierre Vermeren, « tous partis confondus, 85 % des députés de l'assemblée du front populaire ont livré la République sans garantie », (P. Vermeren, *On a cassé la République. 150 ans d'histoire de la nation*, Tallandier, 2020, p. 150).

Outre ce qui apparaît évident à n'importe quel citoyen, le juriste doit y voir autre chose. En effet ce vote parlementaire méconnaît un principe – non écrit – hérité du droit romain, qui est celui selon lequel un pouvoir délégué ne peut subdéléguer le pouvoir qu'il a lui-même reçu par délégation : « *delegata potestas non potest delegari* »¹. Car, en l'occurrence, l'Assemblée nationale, dans le cadre des lois constitutionnelles de 1875, n'exerçait le pouvoir constituant que par délégation du peuple français souverain. C'est donc à tort, qu'elle a subdélégué ce pouvoir à un tiers, en la personne du maréchal de France, Philippe Pétain.

On peut très bien expliquer cela et de manière imagée en prenant son lecteur à témoin, à travers un exemple simple et parlant, que tout un chacun peut comprendre aisément sans être féru de droit constitutionnel². Imaginons que de nos jours, un matin, le Président de la République – un Président de la V^e République –, las d'exercer ses fonctions, décide de déléguer l'ensemble de ses pouvoirs à son filleul ou au roi des Belges, ou encore, pourquoi pas ?, à *Miss France*, puisque, après tout, elle aussi est... élue ! Tout le monde s'accorderait à dire qu'il ne peut le faire bien que rien, aucune disposition écrite de la Constitution actuelle, ne le lui interdise formellement. Si le Président est las d'exercer ses fonctions, il peut certes renoncer et se retirer. Dans ce cas, il devra renoncer à sa charge en démissionnant et remettre son mandat à la disposition des Françaises et des Français pour qu'ils et pour qu'elles lui choisissent un successeur. C'est l'application littérale du principe déjà cité : « *Delegata potestas non potest delegari* ».

- La deuxième raison, c'est que la procédure de révision utilisée en 1958, qui paraît contraire à ce que prévoit la Constitution du 27 octobre 1946 – IV^e République – pour sa propre révision, ne l'est justement qu'en apparence. Ou, pour le dire plus exactement, si la procédure utilisée n'est pas parfaitement régulière – on peut en effet la tenir pour *discutable* –, elle n'est pas en revanche ouvertement ni manifestement irrégulière ; bref, si l'on ne peut pas dire qu'elle est *tout à fait* régulière, on ne peut pas dire non plus – et même moins encore – qu'elle est *manifestement* irrégulière, (V. *infra*, B).
- La troisième raison, capitale tant elle est décisive, c'est que, *in fine*, le nouveau texte constitutionnel ne pourra se *substituer* à la Constitution de 1946 qu'après approbation solennelle par le Constituant originaire, c'est-à-dire le peuple français souverain (*cf.* article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946), à l'occasion d'un référendum. Un référendum qui aura lieu effectivement, et dont le résultat – positif en l'occurrence – conditionnera l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution... Il y a là une différence notable avec ce qui s'est passé en 1940 car en 1940, la ratification référendaire de la nouvelle Constitution était prévue postérieurement et non pas antérieurement à son entrée en vigueur ; elle n'était pas prévue comme une condition de son entrée en vigueur, nécessaire et préalable à son entrée en vigueur. Elle était renvoyée à plus tard... Elle était prévue *après* l'entrée

1. V. Henri Roland et Laurent Boyer, *Adages du droit français*, Litec, 3^e éd., 1992, p. XVII.

2. V. Olivier Duhamel, *Droit constitutionnel et politique*, *op. cit.*, p. 41 et s.

en vigueur de l'acte constitutionnel instaurant le régime de Vichy, *a posteriori* donc. Elle était prévue non pas avant mais après l'entrée en vigueur de l'acte constitutionnel, et qui plus est, cette ratification populaire n'a jamais eu lieu.

Or, tout le monde savait pertinemment lors du vote de la loi du 10 juillet 1940 – les parlementaires au premier chef –, que cette ratification par la Nation ne pourrait jamais avoir lieu¹. Toujours est-il que si la procédure mise en œuvre en 1958 n'est pas semblable en bien des points – et des points essentiels – à celle utilisée en 1940, elle n'en reste pas moins discutable ; non pas contestable mais discutable au regard de ce que prévoyait le texte de 1946 s'agissant de sa propre révision.

B. Une procédure discutable au regard de la Constitution de 1946

Que prévoyait, en effet, la Constitution de 1946, s'agissant de sa propre révision ? La réponse est dans son article 90 qui indique la « marche à suivre », c'est-à-dire qui précise la procédure de révision.

Cet article relatif à la procédure de révision du texte de 1946 indiquait que c'est le Parlement et lui seul qui pouvait procéder à la révision de la Constitution ; il excluait donc *a priori* une délégation de ce pouvoir de révision au seul gouvernement, comme le fit pourtant la loi constitutionnelle du 3 juin 1958. Cet article 90 était donc un obstacle mais cet obstacle va être surmonté par une habileté juridique, par un raisonnement juridique subtil et habile – qui peut certes ne pas convaincre – qui consistera à *supposer*, pour les besoins de la cause, que l'objet de la loi du 3 juin 1958 est précisément de réviser cet article 90. Or, c'est bien par la voie parlementaire que cette révision va s'effectuer. L'objet de la révision est précisément de permettre une révision de la Constitution selon une procédure différente, à titre dérogatoire, de celle initialement prévue par cet article 90.

La procédure prévue à l'article 90 était fort lente, qui prévoyait des étapes et à chaque étape des votes de confirmation. Sans entrer ici dans le détail, il convient de dire que l'habileté juridique a consisté à faire comme si la première étape avait été franchie trois ans auparavant. Car on exhuma alors une résolution adoptée par l'Assemblée nationale le 24 mai 1955 (première étape de la procédure), qui concernait *le principe* même de la révision d'un certain nombre d'articles dont, par chance, l'article 90 relatif à la procédure de révision. Il s'est donc

1. Cette ratification *a posteriori*, qui aurait pu être tenue pour la validation rétroactive – la *rétro-validation* – de la délégation parlementaire irrégulière du pouvoir constituant (loi du 10 juillet 1940), n'intervint jamais. Elle n'intervint jamais car elle ne pouvait logiquement intervenir. En juillet 1940, les parlementaires le savaient, le comprenaient mais ils ont fait comme si de rien n'était. Il y avait deux raisons à cela. La première, c'est que l'autorité du Régime de Vichy ne s'étendait qu'à la « zone libre ». Vichy n'avait donc ni le pouvoir ni les moyens d'organiser un référendum sur tout le territoire national pour consulter l'ensemble des citoyens français. Et encore, lui aurait-il fallu une autorisation allemande pour l'organiser en « zone libre » puisque, de fait, cette zone ne l'était pas ! La deuxième, c'est qu'après l'armistice et selon la convention d'armistice, près de deux millions de Français (des hommes) étaient prisonniers de guerre en Allemagne. Le corps électoral strictement masculin à cette époque (majorité civile et civique à 21 ans) se trouvait ainsi amputé d'une part considérable – près d'un sixième – de ses membres mis dans l'impossibilité de participer à un référendum ou à des élections.

agi – c’est là une présentation « raccourcie » – de considérer qu’il suffisait de reprendre la procédure là où elle avait été interrompue et de l’achever comme si de rien n’était, trois ans après. Autrement dit, d’achever la procédure en révisant l’article 90 – son *contenu*, cette fois-ci –, ce qu’était réputé faire précisément la loi constitutionnelle du 3 juin 1958.

Pour être subtil et habile, le raisonnement tenu n’en paraissait pas moins discutable dès lors qu’en 1958, il s’agissait moins de *réviser* la Constitution – ce qui était l’objet même de l’article 90 – que de *changer* de Constitution, ce qui en toute logique est de la compétence du pouvoir constituant originaire, c’est-à-dire du peuple, et non de celle du pouvoir constituant dérivé, en l’occurrence le Parlement. Mais il est vrai aussi que la rédaction de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 reste évasive. En fin de compte, s’il s’agissait de « réviser » la Constitution, il s’agissait aussi littéralement de charger le gouvernement d’établir un projet de « loi constitutionnelle », un point c’est tout. Autrement dit, de procéder aux *changements* que le Gouvernement jugeait indispensables sans qu’il fût besoin de préciser qu’il s’agissait de *changer* de Constitution. Même si, politiquement, personne n’était dupe.

Mais, à bien y réfléchir, l’essentiel n’est pas là, dans ce formalisme qui frise même le fétichisme. L’essentiel était dans l’obligation faite au gouvernement d’obtenir par voie référendaire l’approbation *préalable* du peuple, avant même l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution. Et c’est bien ce qui fut fait par le référendum constituant du 28 septembre 1958. Par 79,8 % des suffrages exprimés représentant 66,4 % des inscrits (pour une participation de près de 84 % des inscrits), le peuple ratifia le projet de Constitution élaboré par le Gouvernement, qui deviendra ainsi la Constitution du 4 octobre 1958, datée du jour de sa promulgation.

Or, et ceci est capital, lorsque le peuple s’est prononcé, fin septembre 1958, « le chantage à la guerre civile » dont parla Pierre Mendès France pour critiquer les conditions du retour au pouvoir du général de Gaulle, en mai et juin, n’existait plus, ni davantage le risque d’un coup d’État militaire. La France est alors apaisée : les militaires factieux sont rentrés dans le rang et le vote se déroule dans la sérénité. On peut certes critiquer la procédure et les pirouettes juridiques du mois de juin ; on ne peut de bonne foi prétendre que le vote des Françaises et des Français, le 28 septembre, était vicié par une quelconque intimidation de la part de l’armée. C’est tout simplement faux.

Il convient en outre de préciser que le Gouvernement dans lequel siégeaient des ministres – d’État – issus des principaux partis politiques – sauf le parti communiste – n’a pas travaillé seul, en vase clos¹. Un Comité consultatif constitutionnel (C.C.C) de 39 membres dont

1. La présence de ces ministres d’État qui étaient tous des « poids lourds » des différents partis politiques ayant animé la vie de la IV^e République avait pour but de témoigner de la volonté de maintenir une certaine continuité avec le régime précédent. Georges Burdeau l’avait perçu qui écrivait dès 1959 : « 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 », (G. Burdeau, *La conception du pouvoir selon la Constitution du 4 octobre 1958*, *op. cit.*, p. 91).

26 parlementaires, présidé par Paul Reynaud¹, associant diverses personnalités politiques et juridiques – le Professeur François Luchaire par exemple... qui n'était pas gaulliste – secondait le gouvernement : ce comité donnera son avis le 28 juillet. Le projet terminé fut enfin présenté le 27 août par Michel Debré, Garde des sceaux et principal rédacteur de la nouvelle Constitution, au Conseil d'État, lequel émit un avis rendu public (*Journal Officiel*). Enfin, le général de Gaulle présenta lui-même au peuple français le nouveau texte dans un discours solennel prononcé *Place de la République* à Paris, le 4 septembre 1958, date symbolique s'il en est car jour anniversaire de la dernière proclamation de la République en France : le 4 septembre 1870. Le référendum ayant eu lieu 24 jours après, les Françaises et les Français ont eu tout le temps nécessaire pour se faire une opinion – en lisant la presse notamment –, et ce n'est donc pas dans la précipitation ou l'ignorance de ce qu'on leur proposait qu'ils ont voté. Et le résultat de leur vote, ce fut « un oui franc et massif » pour paraphraser, dans une autre occasion, le général de Gaulle.

Il faut encore noter qu'en vertu de l'article 92 et dernier de la Constitution promulguée le 4 octobre 1958 par le Président René Coty, le gouvernement est autorisé à légiférer par ordonnances pendant quatre mois, jusqu'au 4 février 1959 de sorte que par cet article 92, le peuple français proroge d'une certaine manière la délégation de pouvoirs que l'Assemblée nationale avait consenti au gouvernement le 3 juin précédent... Une nouvelle Assemblée nationale est élue en novembre² ; le nouveau président de la République – le général de Gaulle en l'occurrence – est élu le 21 décembre 1958 et installé dans ses fonctions le 8 janvier 1959 ; enfin le Conseil constitutionnel sera le dernier organe installé après nomination de ses membres, début février 1959...

§ 2. Les contraintes imposées et respectées

Ces contraintes correspondent à des principes destinés à limiter la marge de manœuvre des rédacteurs de la nouvelle Constitution. Il convient d'exposer les cinq principes ainsi posés et imposés (A) avant d'analyser succinctement le contenu de chacun de ces principes (B).

A. L'exposé des principes constitutifs des contraintes imposées

Ces contraintes imposées par l'Assemblée nationale et qui figurent dans le texte de la loi du 3 juin 1958 portant délégation du pouvoir constituant au gouvernement présidé par le

1. Paul Reynaud devint président du Conseil le 23 mars 1940 et le resta jusqu'à sa démission le 16 juin 1940 « au profit » du Maréchal de France Philippe Pétain. Conseillé par le colonel de Gaulle dès le milieu des années trente, Reynaud l'avait fait général de brigade à titre temporaire alors qu'il avait déjà été placé à la tête d'une division – la 4^e Division Cuirassée de Réserve –, normalement commandée par un général de rang supérieur : un général de division, précisément. Puis, après les faits d'armes de Montcornet et d'Abbeville, où la 4^e DCR sous le commandement de de Gaulle s'était illustrée par une contre-offensive qui devait stopper pour quelques heures la progression allemande, il l'avait fait entrer dans son gouvernement, le 5 juin 1940, avec le titre de Sous-secrétaire d'État à la Guerre et à la Défense nationale.
2. Aux élections des 23 et 30 novembre 1958, seuls 131 députés sortants seront réélus sur les 537 que compte l'assemblée.