

Du parlementarisme absolu au présidentielisme absolu: le pouvoir exécutif en France (1914-1962)

ÉMILIE QUINART

La III^e République est proclamée le 4 septembre 1870. D'emblée se pose la question de la place du pouvoir exécutif dans les nouvelles institutions. Si les Républicains conservateurs – à l'image d'Adolphe Thiers – imaginent la République mâtinée d'un Gouvernement fort¹, l'idée républicaine demeure très fortement marquée, à l'époque, par la hantise de la Monarchie et de l'Empire. Jules Barni, proche de Léon Gambetta, résume ces craintes en 1872 de la manière suivante : « [il] faut écarter tout ce qui peut rappeler ou ramener le *gouvernement personnel*. [...] »² Aux yeux des républicains, il y a un danger à « donner à un citoyen une trop large part de pouvoir dans l'État »³. L'institution même de la présidence de la République est suspecte, « surtout chez un peuple longtemps dominé par la monarchie, par cela qu'elle remet toute la puissance exécutive à un seul personnage »⁴. Cette hantise du pouvoir personnel s'explique aisément : dans l'histoire républicaine du XIX^e siècle, en effet, aux mains des Bonaparte et des Bourbons, le

pouvoir exécutif a été synonyme de « coups d'État », de « restauration » et de « césarisme »⁵. La dissolution, les ordonnances et décrets-lois, le référendum et les plébiscites, l'élection présidentielle au suffrage universel ont été les instruments directs ou indirects de « l'échec des républiques »⁶. Ils sont donc voués aux gémonies, bannis des pratiques constitutionnelles républicaines ; ils rejoignent le pandémonium républicain au même titre que le « 2 Décembre »⁷ et « l'Article 14 »⁸. Après tous ces échecs, à la fin du XIX^e siècle, le programme républicain se laisse donc facilement résumer : « sur ce point, comme sur presque tous les autres, la France n'a qu'à reprendre les traditions de la Révolution, et à refaire ce qu'a défait le génie malfaisant de Bonaparte »⁹. Lorsqu'ils accèdent durablement au pouvoir, à partir de 1879, les républicains vont mettre en œuvre ces préceptes et s'attacher à « républicaniser la constitution »¹⁰ de 1875, c'est-à-dire organiser la subordination de l'Exécutif dans le cadre des institutions de la III^e Ré-

publique¹¹. La présidence de la République est conservée, mais l'enjeu demeure de l'affaiblir. Le ton est donné par Jules Grévy, le 6 février 1879, lorsqu'il accède à la présidence de la République : « soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels »¹². Cette « Constitution Grévy » réaffirme la prééminence de « la volonté générale » et la suprématie de l'organe qui l'exprime, le Parlement. La dissolution, pourtant prévue par l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 disparaît des pratiques constitutionnelles. À cet héritage négatif – repousser le pouvoir personnel – se superpose un héritage positif : renouer avec les « principes de 1789 », ceux-là mêmes qui proclament que « la loi est l'expression de la volonté générale » (article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen) et « [qu'] il n'y a point en France d'autorité supérieure à celle de la loi »¹³. Le centenaire de la Révolution française est mis au service de l'idée républicaine. « Voici ce que voulait la France en 1789. Voici ce que veut la France d'aujourd'hui » peut-on lire, après la reproduction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, dans le premier numéro de la revue *La Révolution française* créée en 1881 par le comité du centenaire. En 1886 est créée un cours, puis une chaire, d'histoire de la Révolution française à la Sorbonne, détenue par Alphonse Aulard. Une loi du 6 juillet 1880, adoptée à l'unanimité par la Chambre des députés et le Sénat, fait du 14 juillet la fête nationale¹⁴. La République radicale, triomphante entre 1899 et 1914, enracine définitivement le régime dans le culte de la loi : « Seule la loi règne [...] écrit le professeur

de droit républicain Henry Berthélemy. Le législateur seul veut, et peut vouloir librement et commander arbitrairement. [...] Nous n'avons d'ordre à recevoir que de la loi: tout ce qui est extra-légal n'est qu'arbitraire et despotisme »¹⁵. Les idées constitutionnelles des républicains-radicaux se résument alors simplement : organiser et défendre le « parlementarisme absolu »¹⁶. Mais le règne de la loi aboutit au règne du Parlement, il favorise l'instabilité ministérielle. De 1879 à 1914, on compte pas moins de 47 cabinets, soit un gouvernement tous les 9 mois en moyenne. À cette instabilité organique de l'Exécutif, correspond un affaiblissement fonctionnel : jusqu'en 1914, la fabrique de la loi est dominée par les Chambres – comme en témoigne l'élaboration de la loi du 9 décembre 1905 portant séparation des Églises et de l'État¹⁷.

Dès la fin du XIX^e siècle pourtant, la République est confrontée au besoin d'efficacité : il lui faut organiser les services publics, laïciser la vie publique, réaliser les grandes libertés individuelles et collectives, administrer les colonies, surmonter les crises (les grandes grèves anarchistes et socialistes des années 1900), protéger l'économie, améliorer les conditions de travail et les conditions de vie etc. Une Administration, forte et efficace, est nécessaire à la République pour réaliser ses idéaux ; on assiste à cette époque à un formidable « expansionnisme administratif »¹⁸ : de 250 000 en 1896, les agents publics dépassent les 500 000 en 1914¹⁹. Cet essor de l'État administratif s'accompagne bientôt, sur le terrain constitutionnel, d'une pensée réformatrice favorable au renforcement de l'Exécutif. Elle est incarnée, dès la Belle Époque, par des professeurs de droit républicains, mais réformistes, comme Maurice

Hauriou, Léon Duguit, Joseph Barthélemy ou Félix Moreau²⁰ qui veulent voir dans le président de la République un « représentant de la Nation » au même titre que le Parlement, exerçant comme lui une part de souveraineté, et doté de prérogatives propres.

La nécessité d'un Gouvernement fort s'impose avec la Première guerre mondiale. À partir de 1914, les vieux dogmes hérités du constitutionnalisme de 1789²¹ cèdent devant les circonstances de guerre. La figure de l'Exécutif-gouvernant remplace progressivement celle de l'Exécutif-commis. À l'épreuve des crises, qui ne disparaissent pas après l'armistice, et des mutations corrélatives du rôle de l'État, la République parlementaire se convertit au pouvoir d'action. Cette conquête de la *force de gouverner* – fort bien retracée par Nicolas Roussellier dans une imposante monographie de 2015²² – est la grande affaire du droit constitutionnel français du XX^e siècle. La Constitution du 4 octobre 1958, imaginée par le général de Gaulle, Michel Debré et des jeunes techniciens du Conseil d'État, en reçoit l'héritage ; elle est l'aboutissement d'une longue émancipation du pouvoir exécutif. Mais cette quête du Gouvernement fort n'est pas lisse et linéaire entre 1914 et 1958 ; elle est faite de heurts, de flux et de reflux. Elle aboutit surtout au passage d'un *déséquilibre à un autre*²³ : avec la V^e République, la France est passée du « parlementarisme absolu » au « présidentialisme absolu ». Cette histoire contrariée peut être retracée en deux temps : de 1914 à 1940, un premier cycle de renforcement du pouvoir exécutif naît des nécessités de la guerre et des crises de l'après-guerre. Mais la République échoue à réformer ses institutions, l'émancipation de l'Exécutif de-

meure informelle (I). La dictature de Vichy décrédibilise, à la Libération, toute possibilité de renouer avec un Gouvernement fort. De 1946 à 1958, la pureté des idéaux républicains cède toutefois devant les réalités gouvernementales. Un second cycle de réformisme aboutit à la Constitution du 4 octobre 1958 qui substitue, de manière disruptive, le présidentialisme au parlementarisme (II).

I. L'émancipation informelle (1914-1940)

Entre 1914 et 1940, l'émancipation du pouvoir exécutif est purement informelle. Elle s'opère, à droit constitutionnel constant, dans le cadre des lois constitutionnelles de 1875. Les « formes du gouvernement de guerre »²⁴ – particulièrement les décrets-lois²⁵ – émergent sous la pression des crises et survivent à la guerre (A). Dans les années 1920 et 1930, l'instabilité ministérielle suscite une intense réflexion sur le renforcement du pouvoir exécutif. Malgré des avancées minimales, la réforme des institutions n'aura pas lieu (du moins pas dans le cadre de la République). Le réformisme des années 1930 est emporté, et discrédité, par l'avènement du régime de Vichy (B).

A. La survivance des formes du gouvernement de guerre : les décrets-lois.

La République parlementaire française n'était pas juridiquement préparée à la guerre. Lorsqu'éclate le conflit, il n'existe aucune législation spéciale pour les temps de guerre. La conduite de la guerre n'avait pas été anticipée. Les Chambres parlemen-

taires se séparent en août 1914 dans une « Union sacrée » et ne reprendront leurs travaux qu'en janvier 1915. Aucune loi de pleins-pouvoirs n'est votée²⁶ et l'Exécutif, replié à Bordeaux, se trouve contraint de gouverner dans l'illégalité. Pendant cinq mois, le « pouvoir exécutif gouverne "seul, sans le concours et le contrôle du pouvoir législatif". Le gouvernement concentre en ses mains tous les pouvoirs; il est investi de son propre chef, d'une quasi dictature. La vie politique de la France est suspendue »²⁷. De fait, entre août 1914 et janvier 1915, le Gouvernement édicte – sans aucun fondement légal ou constitutionnel – des dizaines de décrets qui outrepassent l'exécution des lois. Le pouvoir réglementaire est complètement dévoyé : certains décrets violent ouvertement les lois en vigueur (à l'image du décret du 6 septembre 1914, très critiqué, créant des « conseils de guerre spéciaux », c'est-à-dire des cours martiales composées de trois juges, compétentes pour prononcer la peine de mort avec exécution immédiate), d'autres suspendent l'exécution des lois en vigueur (à l'image des décrets du 15 août 1914 ou du 9 septembre 1914 suspendant les garanties procédurales applicables aux sanctions disciplinaires prononcées à l'encontre des fonctionnaires civils ou militaires). Certains décrets régissent des pans entiers de la législation économique aux lieux et places des lois en vigueur (à l'image du décret du 27 septembre 1914 interdisant le commerce avec l'ennemi ou du décret du 7 janvier 1915 interdisant la vente d'absinthe et l'ouverture de nouveaux débits de boissons), décrets d'ailleurs contraires à la liberté du commerce et de l'industrie²⁸. Ces décrets – bientôt qualifiés de « règlements de nécessité » par la doctrine²⁹ – sont quasiment tous ratifiés *ex post*

par le Parlement en 1915. Le Conseil d'État élabore, de son côté, une théorie des « circonstances exceptionnelles » permettant de valider, si besoin, tous les décrets qui ne l'auraient pas été par le Parlement³⁰. Ce régime des décrets prend fin en janvier 1915 lorsque le Parlement se réunit de nouveau. La France inaugure alors un « parlementarisme de guerre »³¹ qui dure jusqu'en 1918. Les Chambres reprennent leur activité de législation et de contrôle. Elles siègent en comité secret et bâtissent des législations d'exception. Certes, elles refusent en décembre 1916 et janvier 1917 de voter les pleins-pouvoirs à Aristide Briand³², mais elles accordent à Georges Clemenceau des pouvoirs extrêmement larges le 10 février 1918 pour assurer, sous forme de décrets-lois, « le ravitaillement, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux ». Jamais jusqu'alors l'Exécutif, sous la IIIe République, n'avait bénéficié d'une pareille délégation.

Les formes du gouvernement de guerre ne disparaissent pas après l'armistice. « [L]a guerre avait fixé la naissance d'une nouvelle culture politique »³³ : celle de la décision, du commandement, de l'efficacité. Dès l'armistice, on commence à réfléchir à *La réforme gouvernementale* à l'image de Léon Blum, jeune conseiller d'État en 1918, chef de cabinet du ministre des Travaux publics de 1914 à 1916, qui milite – sans ambiguïté – pour renforcer la présidence du conseil (dont l'existence n'est même pas consacrée par les lois constitutionnelles de 1875) sur le modèle anglais : « il doit diriger le travail du Parlement, c'est-à-dire le travail politique. Il doit diriger le travail de ses ministres, c'est-à-

dire le travail administratif »³⁴. De fait, les crises conduiront bientôt au retour des décrets-lois. Après-guerre, les conséquences financières de la guerre liées aux dettes de guerre, à la reconstruction et aux versement des pensions (emprunts, avances du Trésor, inflation, dépréciation du franc) conduisent le nouveau président du conseil, Raymond Poincaré, à solliciter en 1924 – pour la première fois en temps de paix – les pleins-pouvoirs pour réaliser 1 milliard de francs d'économies par décrets-lois en procédant aux réformes et simplifications administratives nécessaires à la réalisation de ces économies. À la Chambre des députés et au Sénat, l'hostilité est vive : les pleins-pouvoirs réveillent les hantises républicaines du pouvoir personnel et les vieux souvenirs du « 2 Décembre » et de « l'Article 14 ». Le combat est mené notamment par Edouard Herriot, président du parti radical, qui défend à cette époque les idéaux républicains et les prérogatives parlementaires³⁵ : « on va faire en France la réforme administrative par voie de décrets ! [...] [M]ais cela, c'est l'Empire, ce n'est plus la République [...] »³⁶. Raymond Poincaré l'emporte malgré les oppositions et la loi du 22 mars 1924 inaugure une longue série de lois de pleins-pouvoirs qui rythment la vie politique des années 1920 et 1930. Par exemple, en 1926, pour faire face aux difficultés financières (défendre le franc), Raymond Poincaré obtient de nouveau les pleins-pouvoirs afin de réaliser des réformes pour baisser drastiquement les dépenses publiques (loi du 3 août 1926). Les radicaux, qui avaient échoué à gouverner devant le « mur d'argent » accordent à Poincaré les pouvoirs qu'il sollicite. L'hostilité aux décrets-lois est de moins en moins prégnante. À partir de 1931, la crise

économique frappe la France. Les gouvernements se succèdent – 6 cabinets radicaux entre juin 1932 et février 1934 – sans parvenir à surmonter les difficultés économiques et sociales. Le régime parlementaire est accusé d'impuissance. L'antiparlementarisme progresse. Les ligues d'extrême droite démontrent leur force et marchent sur la Chambre des députés le 6 février 1934. À la suite de cette émeute, le 28 février 1934 le Gouvernement d'Union nationale dirigé par Gaston Doumergue obtient les pleins-pouvoirs pour résoudre les difficultés économiques. Ils lui sont désormais accordés sans résistance par l'opposition résignée – « à quoi bon discuter, déclare le socialiste Vincent Auriol à la Chambre des députés, puisque les événements nous emportent dans leur logique impitoyable ? »³⁷. De 1935 à 1940, les décrets-lois deviennent alors un procédé ordinaire de législation. Les pleins-pouvoirs sont accordés à Pierre Laval en 1935 (loi du 8 juin 1935). Les opposants d'hier, les socialistes et les radicaux, se rallient au procédé : Léon Blum (socialiste) – qui avait refusé de gouverner par décrets-lois pendant le Front populaire en 1936 – demande les pleins-pouvoirs en juin 1937. Le Sénat les lui refuse et le Gouvernement tombe. Camille Chautemps (radical) obtient les pleins-pouvoirs, par une loi du 30 juin 1937, ainsi que Edouard Daladier (radical) par des lois du 13 avril 1938, 5 octobre 1938 et 19 mars 1939. Le 8 décembre 1939, le Gouvernement est autorisé, sans durée déterminée, à prendre toutes mesures imposées par les exigences de la défense nationale. De 1938 à 1940, la France est ainsi gouvernée presque exclusivement par décrets-lois. Edouard Daladier laisse son nom à cette période – la « dictature Daladier » – qui habitue les esprits à

la banalisation des pleins-pouvoirs, dont la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 déléguant au Maréchal Pétain « tout pouvoir à l'effet de promulguer une nouvelle constitution de l'État français », acte de naissance du régime de Vichy, apparaît rétrospectivement comme un point d'orgue.

Les lois de pleins-pouvoirs et décrets-lois sont le simple produit des faits. Cette captation de la fonction législative par l'Exécutif est une mutation constitutionnelle purement informelle : les lois constitutionnelles de 1875 n'ont pas eu besoin d'être modifiées. Et pour cause : rien dans la Constitution de 1875 n'interdit les délégations législatives. Au contraire, dans un régime qui réalise la souveraineté parlementaire, « le législateur est maître de déterminer librement l'objet et l'étendue des compétences de l'Exécutif »³⁸ ainsi que le démontre magistralement Raymond Carré de Malberg en 1931. Le Parlement, souverain, dispose de « facultés illimitées d'habilitation »³⁹, y compris « jusqu'à autoriser le Président de la République à apporter par décret des modifications ou dérogations aux textes législatifs en vigueur »⁴⁰. En résumé, sous la III^e République, « à la seule condition d'agir en exécution d'une loi, c'est-à-dire en vertu d'une habilitation, l'Exécutif peut, en toutes matières, décréter des règles de toutes sortes »⁴¹. Exécuter une loi de pleins-pouvoirs, c'est encore assurer l'exécution des lois. Ce montage intellectuel audacieux permet à Raymond Carré de Malberg – et à toute la doctrine⁴² – de valider la constitutionnalité des décrets-lois sous la III^e République. Loin d'y voir une anomalie, René Capitant considère en 1934 « [qu']il faut y voir l'aboutissement logique et nécessaire du régime parlementaire »⁴³. À la fin des

années 1930, l'unanimité doctrinale se superpose à l'unanimité politique. Il est admis par tous qu'en régime parlementaire « gouverner, ce n'est plus agir dans le cadre des lois existantes, gouverner, c'est diriger cette législation elle-même, gouverner en un mot, c'est légiférer. »⁴⁴ Ces formules, qui font florès dans le second quart du XX^e siècle, témoignent d'un abandon progressif de la figure de l'Exécutif-commis.

B. L'échec du réformisme constitutionnel d'entre-deux guerres.

Renforcé sur le plan fonctionnel par les lois de pleins-pouvoirs, le Gouvernement demeure extrêmement précaire sur le plan organique. De 1914 à 1940, 51 cabinets se succèdent, soit en moyenne un tous les 6 mois. Cette instabilité ministérielle conduit toute la classe politique, de la gauche socialiste (Léon Blum) à la droite modérée (Jacques Bardoux⁴⁵) ou antiparlementariste (André Tardieu⁴⁶), à réfléchir à la réforme des institutions. Ce réformisme d'entre-deux-guerres est extrêmement fécond⁴⁷ – il atteint son apogée en 1934, après le coup de semonce que représente la journée du 6 février 1934⁴⁸. Ce jour-là, la République parlementaire vacille. Plus que jamais, l'enjeu est de réconcilier la République avec l'Exécutif fort – car il faut sans tarder pouvoir « jouer à armes égales »⁴⁹ avec les dictatures, contrecarrer l'antiparlementarisme, rassurer les puissances d'argent etc. En dépit d'une intense campagne révisionniste menée en 1934 par le Gouvernement d'Union nationale de Gaston Doumergue les réformistes échouent à obtenir une révision des lois constitutionnelles de 1875. Ils se heurtent, à gauche, à l'hostilité des socialistes et des radicaux, toujours hantés par les souvenirs

du coup d'État et du césarisme⁵⁰. Deux directions étaient pourtant particulièrement en vogue dans les années 1920-1930 pour contrebalancer la puissance parlementaire : revaloriser le président du conseil ou / et revaloriser le président de la République.

Les lois constitutionnelles de 1875 – inspirées du modèle des chartes monarchiques – ne mentionnaient pas le président du conseil, institution purement coutumière. Dans l'entre-deux-guerres, les réformistes proposent, non seulement de consacrer son existence, mais aussi de le doter de services administratifs propres, d'affermir sa légitimité parlementaire⁵¹ et de renforcer ses prérogatives constitutionnelles. Tel est notamment le sens du projet constitutionnel de Gaston Doumergue en 1934 : créer un président du conseil qui aurait la qualité de « Premier ministre » (le terme est à la mode) sans portefeuille et lui reconnaître un droit de dissolution discrétionnaire sur le modèle britannique. Faciliter la dissolution, c'eût été doter l'Exécutif d'une arme pour discipliner ou conforter sa majorité parlementaire... mais c'était aussi réveiller les hantises de 1830 et de 1877, donner au chef de gouvernement les moyens d'un « coup d'État légalisé »⁵² (Léon Blum). Dénoncé par la gauche au nom des idéaux républicains, toujours tenaces dans les années 1930, le projet Doumergue échoue. Le seul legs durable – et non des moindres – de cette séquence est l'acquisition, en décembre 1934, de l'hôtel de Matignon, pour y installer définitivement, et de manière autonome, les services de la présidence du conseil. La loi de finances pour 1934 ouvre les crédits budgétaires nécessaires à leur fonctionnement⁵³. Un décret du 31 janvier 1935 crée le

secrétariat général du gouvernement (SGG) alors doté de dix fonctionnaires (il compte aujourd'hui 100 à 150 agents) – ainsi, écrit le professeur Joseph Barthélemy, « le président du conseil peut dire "J'habite, donc je suis." Il peut même ajouter: "J'habite un beau palais, donc je suis un personnage considérable" »⁵⁴. De fait l'hôtel de Matignon et le SGG permettent au président du conseil de s'émanciper du reste des ministres: désormais, il n'est plus un *primus inter pares*, il devient un véritable chef de gouvernement. Il n'est plus obligé de cumuler la présidence du conseil avec un autre portefeuille ministériel – configuration jusqu'alors indispensable pour bénéficier *a minima* d'un secrétariat. À partir de 1936, les présidents du conseil « sans portefeuille » deviennent une réalité, à l'image de Léon Blum et de Camille Chautemps, *leaders* à temps complet du Front Populaire. Ici encore, nulle révision constitutionnelle, simple mutation informelle : le président du conseil peut devenir un *chef* – indépendamment de sa personnalité – à la faveur d'une résidence, de services et du temps nécessaires pour s'adonner entièrement à la direction du travail gouvernemental.

À ce réformisme favorable au renforcement du président du conseil répond un réformisme favorable au renforcement du président de la République. Rompre avec la figure du président effacé de la « Constitution Grévy », en faire un véritable arbitre du jeu parlementaire, voire un authentique gouvernant, telle est l'ambition d'un important – mais infructueux – courant de pensée des années 1920-1930⁵⁵. L'épisode Millerand en témoigne⁵⁶ : élu président de la République en 1920, Alexandre Millerand (venu pourtant du socialisme, désormais homme de droite) souhaite jouer

un rôle personnel dans la direction des affaires publiques. En janvier 1922, il obtient la démission du président du conseil Aristide Briand. En octobre 1923, dans son discours d'Évreux, il défend la politique du Bloc national (coalition de la droite et du centre) et prend parti pour une révision de la constitution. Millerand n'ayant jamais caché son ambition de revaloriser les prérogatives présidentielles (la dissolution notamment), il se heurte de nouveau à l'hostilité de la gauche. Après la victoire du Cartel des gauches, en mai 1924, les radicaux et les socialistes pratiquent la « grève du ministère », aucun élu du Cartel n'accepte d'entrer en contact avec le président de la République pour la formation du gouvernement. Alexandre Millerand est contraint à la démission en juin 1924 ; c'est un « nouveau 16 mai 1877 »⁵⁷. Cet épisode révèle que le ressort des idéaux républicains – le rejet du pouvoir exécutif fort – est encore vif au lendemain de la Première guerre mondiale ; comme si le Gouvernement fort n'était acceptable en République qu'en période de circonstances exceptionnelles. Malgré cela, les propositions engagées se multiplient⁵⁸ : le comité technique pour la réforme de l'État, présidé par Jacques Bardoux en 1933, suggère d'accorder au président de la République des pouvoirs non-contresignés par les ministres : notamment celui de nommer le Premier ministre ou certains hauts fonctionnaires⁵⁹. Le professeur Maurice Hauriou milite dans les années 1920 pour l'élection du président de la République au suffrage universel direct : « le peuple cherche le pouvoir exécutif et le pouvoir exécutif cherche le peuple »⁶⁰, « un beau jour [...] la nécessité s'imposera d'un exécutif fort, d'un président de la République à l'américaine, élu directement par le peuple

et irresponsable devant les Chambres »⁶¹. À la faveur du principe démocratique, enthousiasmé (à tort) par le modèle de Weimar, le professeur Raymond de Carré de Malberg propose à son tour, en 1931, « l'élection du chef de l'Exécutif par le peuple et le pouvoir pour chacune des deux autorités, parlementaire et gouvernementale, de faire appel au peuple en cas de désaccord entre elles »⁶² – seule manière, à ses yeux, de renouer authentiquement avec la souveraineté populaire, jusqu'alors usurpée par le Parlement. Décrédibilisée par l'hitlérisme, la République de Weimar cesse par la suite de servir de référence à la réforme des institutions. Même en 1958 les rédacteurs de la Constitution de la V^e République évitent prudemment de s'en réclamer.

La République parlementaire est emportée par le régime de Vichy. La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 délègue le pouvoir constituant au Maréchal Pétain à l'effet d'établir une nouvelle constitution de l'État français censée garantir « les droits du travail, de la famille et de la patrie ». Sur le fondement de cette loi, le Maréchal Pétain édicte une douzaine d'actes constitutionnels qui mettent à bas la République⁶³. Le régime de Vichy revendique la réalisation d'une « Révolution nationale » anti-républicaine, anti-parlementaire, contre-révolutionnaire. Le Parlement est ajourné *sine die*. Les élections sont supprimées à tous les échelons, et sur tout le territoire, en automne 1940. La dictature personnelle du Maréchal Pétain est substituée au régime parlementaire : le chef de l'État dispose de la plénitude du pouvoir législatif qu'il exerce en conseil des ministres. L'antisémitisme de Vichy est avéré. La politique de collaboration, et le concours volontaire des autorités françaises aux opérations

d'arrestation et d'internement, ont permis et facilité la déportation des juifs vers les camps de la mort.

II. *Les régressions et les ruptures (1946-1962)*

À la Libération, le Gouvernement fort est discrédité par la dictature de Vichy. Les lois de pleins-pouvoirs des années 1930 sont perçues – rétrospectivement – comme ayant banalisé la dépossession du Parlement, habitué les consciences à la législation gouvernementale et rendu finalement possible la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940⁶⁴. Rompre avec Vichy impliquait de rompre avec la figure de l'Exécutif-fort. La IV^e République se bâtit donc dans un incroyable mouvement de régression, par référence aux principes de 1789, en repoussant tous les acquis du réformisme des années 1930⁶⁵ (A). Les nécessités de l'action gouvernementale, les crises qu'il faut surmonter dans les années 1950, dont la décolonisation et la guerre d'Algérie, l'instabilité ministérielle à juguler, imposent un nouveau réformisme. Le retour du balancier est cette fois radical : en 1958, la V^e République substitue le « présidentielisme absolu » au « parlementarisme absolu » (B).

A. Décapiter l'Exécutif : refonder la République par la loi.

« La France de 1789 veut sa résurrection »⁶⁶ entend-on sur les bancs de l'Assemblée consultative provisoire d'Alger – l'assemblée représentative du Comité français de libération nationale – dès 1943. En 1945-1946, les Assemblées nationales constituantes – dominées par le par-

ti communiste et le parti socialiste (50 % de sièges environ) – entendent refonder la République parlementaire en renouant avec les principes de 1789. Le rapporteur général du premier projet de constitution, le député radical-socialiste Pierre Cot, l'exprime en ces termes : « le projet [est] une extension en France et au-delà des mers du régime démocratique issu de la Révolution française »⁶⁷. Renouer avec 1789, c'était renouer avec la souveraineté de la loi, et plus particulièrement avec la souveraineté de l'Assemblée nationale. Les formules de la Constitution d'octobre 1946 rappellent celles de la Constitution de 1791 : « La souveraineté nationale appartient au peuple français. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle, par le vote de ses représentants et par le référendum. En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale, élus au suffrage universel, égal, direct et secret. » (article 3) « L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. » (article 13). Ces deux articles consacrent le monopole de l'Assemblée nationale dans l'expression de la volonté générale. La Constitution de 1946 renoue donc avec le parlementarisme absolu. Ni la justice constitutionnelle (refus du contrôle de constitutionnalité des lois par l'article 90), ni le corps électoral (refus du référendum législatif par l'article 3), ni le pouvoir exécutif (refus des décrets-lois par l'article 13) ne sont susceptibles de concurrencer l'Assemblée nationale dans la formation de la loi. À ce mouvement de récupération des « idéaux de 1789 » se superpose un mouvement de condamnation du Gouvernement fort. En dépit des formules rencontrées ici ou là au cours des

travaux constitutants – comme la velléité « d'instituer un véritable chef du Gouvernement, un Premier ministre au sens anglais du terme »⁶⁸ (Paul Coste-Floret) – les rédacteurs de la Constitution de la IV^e République privent l'Exécutif des moyens de gouverner. Certes la Constitution de 1946 consacre, de manière inédite, l'existence du « président du conseil » (articles 45 et suivants) et lui reconnaît l'essentiel des pouvoirs qu'il exerçait de manière purement coutumière sous la III^e République (la composition du cabinet, l'initiative des lois, le pouvoir réglementaire, le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires etc.). Certes, les procédures d'investiture, de censure et de confiance sont, non seulement codifiées, mais strictement réglementées pour permettre d'assurer la stabilité du cabinet (articles 49 et 50). L'Exécutif n'en demeure pas moins passablement désarmé : la dissolution n'est pas discrétionnaire, les décrets-lois sont prohibés, le référendum législatif n'existe pas. Les hantises du « 2 Décembre » et de « l'Article 14 », réveillées par le régime de Vichy, conduisent les hommes de 1946 à rejeter tous les acquis du réformisme d'entre-deux-guerres. L'Assemblée nationale demeure maîtresse du jeu institutionnel. 28 cabinets se succèdent ainsi en douze ans, soit en moyenne un tous les 5 mois. Le président de la République ne dispose quant à lui d'aucune prérogative d'arbitrage. Seules des personnalités exceptionnelles à l'Élysée (Vincent Auriol⁶⁹ ou René Coty) ou à Matignon (Antoine Pinay, Edgar Faure, Pierre Mendès France etc.) donnent au régime figure de gouvernement et permettent, tant bien que mal, à la IV^e République de surmonter ses crises.

B. Rompre avec les idéaux républicains : le réformisme disruptif de 1958.

La IV^e République avait besoin d'un Gouvernement fort pour surmonter ses crises : la reconstruction, le logement, la décolonisation, la guerre froide et les grandes grèves communistes, le redressement économique et financier, la guerre d'Algérie etc. Dès 1948, les décrets-lois et lois de « pouvoirs spéciaux » réapparaissent en violation de l'article 13 de la Constitution de 1946. Dans un avis du 6 février 1953, le Conseil d'État valide ces pratiques au prix d'une interprétation audacieuse de la Constitution⁷⁰. Par un avis du même jour, il reconnaît au Gouvernement le pouvoir d'initier une révision de la Constitution de 1946⁷¹. Preuve s'il en fallait de la contribution essentielle du Conseil d'État au renforcement de l'Exécutif sous la IV^e République : quelques années plus tard, ce grand corps contribue d'ailleurs activement, en tant qu'institution et par l'intermédiaire de ses membres détachés auprès du Gouvernement, à l'écriture de la Constitution de la V^e République⁷². Les années 1950 sont donc marquées par un regain du réformisme constitutionnel, fructueux cette fois, mais disruptif – doublement et violemment disruptif même puisqu'il aboutit, sur la forme, non pas à réviser la Constitution de 1946, mais à engendrer la V^e République, et sur le fond, à instituer un système, non pas emprunté au modèle de Westminster, mais de Weimar...

Tout cela n'allait pas « dans le sens de l'histoire »⁷³. Le réformisme de la IV^e République, en effet, dans la droite ligne de l'évolution du régime parlementaire français depuis le 16 mai 1877⁷⁴, s'attachait plutôt à renforcer le président du conseil. Tel est l'objet du projet de révision consti-

tutionnelle déposé par Félix Gaillard en janvier 1958⁷⁵ qui prévoit de restaurer la stabilité gouvernementale en imaginant un mécanisme de « motion de censure constructive » (conditionner la censure d'un Gouvernement à la désignation d'un successeur), ainsi qu'une « question de confiance sur un texte »⁷⁶ (le Gouvernement engage sa responsabilité sur un texte considéré comme adopté par l'Assemblée nationale sauf si une motion de censure constructive est adoptée dans les 24 heures) et revaloriser le droit de dissolution (dont le président du conseil pourrait faire un usage discrétionnaire après un certain délai). Tel est également l'objet du projet de révision déposé par Pierre Pflimlin, en mai 1958⁷⁷, qui entend réduire drastiquement la durée de la session parlementaire (limitée à cinq mois dans l'année), reconnaître et autoriser explicitement les décrets-lois (à front renversé avec les principes de 1946), accorder l'investiture au président du conseil pour la durée totale de la législature (idée du « contrat de législature ») sauf adoption d'une motion de censure constructive etc. Les hommes la IV^e République avaient donc poussé très loin les ressorts du parlementarisme rationalisé. Quant au professeur Maurice Duverger, il proposait en 1956 de faire élire le président du conseil au suffrage universel direct, le même jour que les députés, lors des élections générales⁷⁸.

Ce parlementarisme rationalisé, la V^e République en reçoit l'héritage. La Constitution du 4 octobre 1958 – rédigée essentiellement par le pouvoir exécutif, en pleine guerre d'Algérie, avec la contribution Conseil d'État – entend « donner à la République nouvelle figure de gouvernement »⁷⁹ : c'est le Gouvernement, et non le Parlement, qui « détermine et conduit la politique de la Nation » (ar-

ticle 20). La Constitution de la V^e République revalorise la fonction du Premier ministre (le terme même rappelle le régime britannique) qui « dirige l'action du Gouvernement », qui exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (article 21). Le Premier ministre maîtrise la procédure législative (titre V de la Constitution). Les fonctions de législation et de contrôle du Parlement sont sévèrement écornées : durée réduite des sessions, limitation du domaine de la loi, limitation du droit d'amendement des parlementaires, encadrement strict des motions de censure, disparition du mécanisme de l'investiture etc. À l'inverse, la législation gouvernementale est revalorisée et renforcée : consécration du pouvoir réglementaire autonome (dans les matières autres que celles réservées à la loi), constitutionnalisation du procédé des décrets-lois, désormais qualifiés d'ordonnances, sur habilitation législative dans les matières réservées à la loi, ou sans habilitation législative, en matière budgétaire par exemple. Le Conseil constitutionnel, créé expressément pour faire respecter ce parlementarisme rationalisé, passe en 1958 pour un « canon braqué contre le Parlement » (Charles Eisenmann) ou un « chien de garde de l'Exécutif » (Michel Debré). Le retour du balancier est donc très sévère pour le Parlement. Pour les observateurs de l'époque, c'est d'une « révolution » – ou pire d'une « contre-révolution » – qu'il s'agit. Non seulement le Parlement est affaibli, mais surtout il cesse d'être la source de légitimité de l'Exécutif. Désormais, le Gouvernement « procède »⁸⁰ du Président de la République, qui « procède » lui-même d'une légitimité propre.

Là est la véritable rupture de 1958⁸¹ : celle de l'avènement du présidentielisme. Contre toute attente, la figure du Président

de la République – discrédité par l'expérience de Weimar – revient en force dans la Constitution de la V^e République. On doit aux idées constitutionnelles du général de Gaulle, depuis 1946 au moins, ce retour en grâce du « chef de l'État ». Dans la sémantique gaullienne, le président de la République est moins un « monarque constitutionnel », ou un « pouvoir neutre », arbitre du jeu parlementaire, qu'un véritable « chef » à la tête d'un « État »⁸². « Il nous paraît nécessaire, proclame-t-il dans son discours à Épinal en septembre 1946, que le chef de l'État en soit un, c'est-à-dire qu'il soit élu et choisi pour représenter réellement la France et l'Union Française, qu'il lui appartienne, dans notre pays si divisé, si affaibli et si menacé, d'assurer au-dessus des partis le fonctionnement régulier des institutions et de faire valoir, au milieu des contingences politiques, les intérêts permanents de la Nation. » D'où la restauration, voulue par le général de Gaulle en 1958, d'une série de prérogatives discrétionnaires, dispensées du contre-seing du Premier ministre, aux mains du président de la République: la nomination du Premier ministre (article 8, alinéa 1^{er} de la Constitution), qui « procède » donc désormais du chef de l'État, et non plus du Parlement, c'est-à-dire des partis politiques ; le référendum législatif (article 11), honni depuis les plébiscites des Bonaparte au XIX^e siècle ; la dissolution (article 12), honnie depuis 1830 et le 16 mai 1877 ; les pouvoirs exceptionnels de l'article 16, honnis depuis « l'Article 14 » de la Charte de 1814, à l'origine directe de la Révolution de 1830... Ces différents pouvoirs propres attribués au chef de l'État en 1958 rompent – on le voit – avec le sens de l'histoire républicaine. À cet égard, le professeur Mau-

rice Duverger pouvait parler de « régression historique »⁸³, la Constitution de la V^e République renouant, à ses yeux, avec les pratiques monarchiques, voire césaristes, du début du XIX^e siècle⁸⁴. Sur ce point, il n'avait pas tout à fait tort.

Dans la première décennie de la V^e République, Charles de Gaulle – gouvernant trop et ne présidant pas assez – contribue d'ailleurs à la présidentialisation du régime⁸⁵. À la faveur de la guerre d'Algérie, de la personnalité du général de Gaulle, de sa pratique plébiscitaire du pouvoir (usage répété de la dissolution et des référendums victorieux), les fonctions du Premier ministre sont progressivement escamotées au profit du président de la République. La V^e République réalise, en fait sinon en droit, une « captation présidentielle »⁸⁶ de l'ensemble des pouvoirs ; ceux du Gouvernement, comme ceux du Parlement (à tout le moins, lorsqu'existe une majorité de soutien à la politique présidentielle). La révision constitutionnelle du 6 novembre 1962, adoptée par référendum, entérine cet état de fait : désormais le président de la République est élu au suffrage universel direct (article 6 de la Constitution). Révision particulièrement disruptive elle aussi, puisque, depuis le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte en 1851, l'élection présidentielle au suffrage universel direct figurait parmi les pires hantises de l'histoire de la République. Le raz-de-marée gaulliste au référendum de l'automne 1962, ainsi qu'aux élections législatives qui le suivent, apparaît comme un « 16 mai à l'envers »⁸⁷ – c'est-à-dire comme une ratification populaire du présidentialisme. En 1964, le général de Gaulle en tire les conséquences dans la manière d'interpréter les institutions : « le pouvoir procède

directement du peuple, ce qui implique que le chef de l'État, élu par la Nation, en soit la source et le détenteur »⁸⁸. L'élection populaire du président de la République aboutit donc – dans l'esprit du général de Gaulle – à l'assimiler au souverain. Or, cette confusion d'un organe constitué (à l'époque le Parlement) avec le souverain est précisément la situation que dénonçait en 1931 Raymond Carré de Malberg et qu'il qualifiait de « parlementarisme absolu ». Sous la V^e République, c'est le chef de l'État qui « finit, lui, par ne faire qu'un avec le souverain »⁸⁹. Les conséquences de ce « présidentielisme absolu » sont pire encore que celle du « parlementarisme absolu ». Hans Kelsen en avait perçu tous les dangers dans les années 1930 déjà : « lorsqu'en face du peuple des électeurs, qui compte des millions d'individus, on place comme élu un unique individu, l'idée de la représentation du peuple perd nécessairement sa dernière apparence de bien-fondé. Ce qui dans une assemblée, comme le Parlement, réunit tous les partis populaires, est encore possible : que de la coopération de toutes ces forces se dégage quelque chose que l'on puisse considérer comme une volonté nationale, cela est impossible chez le

Président désigné par l'élection populaire directe, par suite entièrement indépendant du Parlement, incontrôlable d'autre part par le peuple lui-même, corps immense et incapable d'action, tout comme chez un monarque héréditaire »⁹⁰. Si l'on ajoute que le président de la République est constitutionnellement irresponsable des actes commis dans l'exercice de ses fonctions (article 67 de la Constitution de 1958), et qu'il est donc impossible – le concernant – de le révoquer s'il perd la confiance des gouvernés (tel est le sens de la responsabilité politique⁹¹), on comprend que la V^e République organise, dans les faits, un formidable *système d'irresponsabilité*. Ce « découplage entre le pouvoir et la responsabilité »⁹² est particulièrement problématique à l'heure où la confiance politique s'effondre⁹³ et où, partout en Europe, se multiplie la tentation de l'illibéralisme. À nos yeux, dans cette période de crise des institutions démocratiques, quelques mois avant l'élection présidentielle de 2027, l'impératif n'est pas de renouer avec le présidentielisme. Il est de chercher un chemin pour réconcilier la V^e République, forte et efficace, avec le parlementarisme.

¹ A. Laquière, *Quelle constitution pour la république conservatrice?*, in P. Allorant et al., *Les Dix décisives*, Rennes, PUR, 2022, pp. 269-282.

² Jules Barni, *Manuel républicain*, Paris, Germer Baillière, 1872, p. 46.

³ *Ivi*, p. 49.

⁴ *Ivi*, p. 48.

⁵ C. Nicolet, *L'idée républicaine en France (1789-1924)*, Paris, Gallimard, 1995, pp. 267 ss.

⁶ *Ivi*, p. 269.

⁷ Le 2 Décembre est le jour anniversaire du sacre de Napoléon I^{er} (1804) et du coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte (1851).

⁸ L'article 14 de la Charte de 1814 : « Le roi [...] fait les règlements et ordonnances nécessaires pour [...] la sûreté de l'État ». Sur son fondement, le roi Charles X édicte les « ordonnances de Saint-Cloud », particulièrement réac-

tionnaires, qui sont à l'origine directe de la Révolution de 1830.

⁹ Barni, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰ J. Henning, *Républicaniser la constitution: le révisionnisme radical post-boulangiste de René Goblet*, in A. Laquière et al., *Crise de la démocratie parlementaire et réformisme constitutionnel au temps de la Belle Époque*, Paris, Classiques Garnier, 2026, p. 107.

¹¹ Ces lois constitutionnelles – fruit d'un compromis dilatoire –

- avaient été imaginées pour faciliter le rétablissement d'une monarchie constitutionnelle de type orléaniste (v. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France: de 1789 à nos jours*, 14^e éd., Paris, LGDJ-Lextenso, 2016, pp. 318 s.).
- ¹² Message à la Chambre des députés, 6 février 1879 – Journal officiel du 7 février 1879, p. 819.
- ¹³ Titre III, Chapitre II, Section I^{ère}, Article 3 de la Constitution des 3 et 14 septembre 1791.
- ¹⁴ Sur le centenaire, voir Nicolet, *op. cit.*, pp. 96 ss.
- ¹⁵ H. Berthélemy, *De l'exercice de la souveraineté par l'autorité administrative*, in «Revue du droit public et de la science politique», 1904, pp. 209-227, spéc. pp. 226-227 (en majuscules dans le texte).
- ¹⁶ L'expression est popularisée par Raymond Carré de Malberg en 1931: «[c'est] un régime dans lequel le Parlement, devenu maître sur toute la ligne, domine complètement l'Exécutif» (*La loi expression de la volonté générale*, Paris, Sirey, 1931, p. 196).
- ¹⁷ N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France: xixe-xxie siècles*, Paris, Gallimard, 2015, pp. 121 s.
- ¹⁸ Burdeau, *op. cit.*, pp. 108 s.
- ¹⁹ Ivi, p. 112.
- ²⁰ F. Moreau, *Le règlement administratif*, Paris, Albert Fontemoing, 1902, p. 172; L. Duguit, *L'État, les gouvernants et les agents*, Paris, Fontemoing, 1903, pp. 329-330; J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard & Brière, 1907, p. 642, p. 646-647 et p. 650; M. Hauriou, *La souveraineté nationale*, Paris, Sirey; Toulouse, Edouard Privat, 1912, p. 75. Sur ce sujet, voir Laquière et al., *Crise de la démocratie et réformisme constitutionnel au temps de la Belle Époque* cit.
- ²¹ Sur ces vieux dogmes, voir B. Montay, *L'Autorité perdue: pour une théorie des fonctions de l'Exécutif*, Paris, PUF, 2021, pp. 23 s.
- ²² N. Roussellier, *La force de gouverner. Le pouvoir exécutif en France: XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.
- ²³ Ivi, p. 13.
- ²⁴ P. Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre*, Paris, Presses universitaires de France, 1925.
- ²⁵ Sur ce sujet, É. Quinart, *L'émancipation du pouvoir réglementaire (1914-1958)*, Paris, Dalloz, 2021, pp. 69 s. Et Roussellier, *La force de gouverner* cit., pp. 333 s. et pp. 463 s.
- ²⁶ À la différence de Royaume-Uni ou de la Suisse, par exemple, et même de l'Italie dès le 22 mai 1915. Voir G. Jèze, *L'Exécutif en temps de guerre: les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse)*, Paris, Giard et Brière, 1917.
- ²⁷ Renouvin, *op. cit.*, p. 93.
- ²⁸ Tous ces exemples sont tirés de Renouvin, *Les formes du gouvernement de guerre* cit., p. 97.
- ²⁹ L. Duguit, *Manuel de droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, E. de Boccard, 1918, pp. 520 s.
- ³⁰ CE, 30 juillet 1915, *Général Verrier*, Rec. 257; CE, 28 juin 1918, *Sieur Heyriès*, Rec. 651.
- ³¹ F. Bock, *Un parlementarisme de guerre (1914-1919)*, Paris, Belin, 2002.
- ³² E. Lemaire, *Le désaccord du parlement et du gouvernement sur "la Constitution du pouvoir politique en temps de guerre": l'échec du projet Briand sur les décrets-lois (déc. 1916-jan. 1917)*, in «Jus Politicum», n° 15, janvier 2016.
- ³³ N. Roussellier, *Le Parlement de l'éloquence*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, p. 22.
- ³⁴ «Lettres sur la réforme gouvernementale», *La Revue de Paris*, novembre-décembre 1917, tome 6, p. 456.
- ³⁵ Voir Jérôme Henning, *Le radicalisme d'Edouard Herriot et la crise des institutions (1905-1954)*, Paris, Dalloz, 2019.
- ³⁶ *Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, p. 339, 2^e séance du 26 janvier 1924.
- ³⁷ *Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, p. 645, séance du 22 février 1934.
- ³⁸ Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 90.
- ³⁹ Ivi, p. 89.
- ⁴⁰ Ivi, p. 99.
- ⁴¹ Ivi, p. 85.
- ⁴² Voir Quinart, *op. cit.*, p. 405 ss.
- ⁴³ R. Capitant, *La réforme du parlementarisme*, Sirey, 1934, p. 21.
- ⁴⁴ Ivi, p. 12.
- ⁴⁵ J. Bardoux, *La France de demain*, Paris, Sirey, 1936.
- ⁴⁶ A. Tardieu, *L'heure de la décision*, Paris, Flammarion, 1934.
- ⁴⁷ Sur le sujet, S. Pinon, *Les réformistes constitutionnels des années trente: aux origines de la V^e République*, Paris, LGDJ, 2003.
- ⁴⁸ N. Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30. La réforme de l'État*, in B. Serge, O. Rudelle (dir.), *Le modèle républicain*, Paris, PUF, 1992, pp. 319-335.
- ⁴⁹ Propos d'Edouard Daladier (*Journal officiel des débats parlementaires*, Chambre des députés, page 1039 – 2^e séance du 17 mars 1939).
- ⁵⁰ Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30* cit., p. 319.
- ⁵¹ Léon Blum propose par exemple qu'il soit désigné pour toute la durée de la législature (*Lettres sur la réforme gouvernementale*, Paris, Grasset, 1936, p. 227).
- ⁵² L. Blum, *Le coup d'État légalisé*, in «Le populaire», 23 octobre 1934, cité par Roussellier, *La contestation du modèle républicain dans les années 30* cit., p. 333.
- ⁵³ Roussellier, *La force de gouverner* cit., p. 411 ss. Voir aussi Stéphane Pinon, *op. cit.*, pp. 400 ss.
- ⁵⁴ J. Barthélemy, *La présidence du conseil*, in «Revue d'histoire politique et constitutionnelle», 1937, p. 141 cité par Pinon, *op. cit.*, p. 402.
- ⁵⁵ Voir Pinon, *op. cit.*, pp. 511 s.
- ⁵⁶ Sur le sujet, J.-F. de Bujadoux, *L'épisode Millerand (1920-1924). Quand un chef d'État voulut inventer le présidentielisme sous la III^e République*, Paris, Dalloz, 2024.
- ⁵⁷ G. Antonetti, *Histoire contemporaine politique et sociale*, Paris,

- PUF, 1999, p. 436. La crise du «16 mai 1877» avait contraint le Maréchal de Mac-Mahon, président de la république, mais monarchiste, à se soumettre, après une dissolution infructueuse, aux désirs de la Chambre majoritairement républicaine. En 1879, il est contraint à la démission.
- ⁵⁸ Les exemples qui suivent sont tirés de la thèse de Pinon, *op. cit.*, p. 522, pp. 496 s. et pp. 501 s.
- ⁵⁹ Bardoux, *op. cit.*, p. 79.
- ⁶⁰ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1^{ère} éd., Paris: Sirey, 1923, p. 393.
- ⁶¹ M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^{ème} éd., Paris: Sirey, 1929, p. 560.
- ⁶² Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 218.
- ⁶³ Morabito, *op. cit.*, p. 371.
- ⁶⁴ Voir Quinart, *op. cit.*, p. 176.
- ⁶⁵ Sur le sujet, voir J. Bougrab, *Aux origines de la Constitution de la IV^e République*, Paris: Dalloz, 2002, pp. 247 ss.
- ⁶⁶ Propos du socialiste Pierre-Olivier Lapie (Journal officiel de la République française [Alger], Débats de l'Assemblée consultative provisoire, p. 17 – séance du 24 novembre 1943).
- ⁶⁷ Journal officiel, Documents de l'Assemblée nationale constituante, 2^e séance du 5 avril 1946, annexe n° 885, p. 850.
- ⁶⁸ Journal officiel des débats parlementaires, Assemblée nationale constituante, séance du 5 septembre 1946, p. 3552.
- ⁶⁹ Qui déclare n'être ni «président soliveau» ni «président personnel» (Vincent Auriol, Allocution prononcée au déjeuner de la presse étrangère le 15 novembre 1951, in «Le Monde», 16 novembre 1951).
- ⁷⁰ Voir Quinart, *op. cit.*, pp. 411 ss.
- ⁷¹ Conseil d'État, 6 février 1953, Demande d'avis sur le point de savoir si, à la suite d'une résolution de révision déjà prise par l'Assemblée nationale, le Gouvernement peut déposer un projet de loi portant révision de la constitution, n° 260496.
- ⁷² S. Leroyer, *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^e République*, Paris, Dalloz, 2011.
- ⁷³ N. Roussellier, *La Constitution de 1958 allait-elle dans le "sens de l'Histoire"?*, in «Titre VIII», n° 1, septembre 2018, en ligne.
- ⁷⁴ R. Capitant, Régimes parlementaires, in *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 45 ss.
- ⁷⁵ Projet de loi portant révision des articles 17, 49, 50 et 51 de la Constitution, 16 janvier 1958.
- ⁷⁶ Mécanisme qui figure peu ou prou à l'article 49, alinéa 3 actuel de la Constitution du 4 octobre 1958.
- ⁷⁷ Projet de loi tendant à la révision des articles 9, 12 alinéa 2, et 45 de la Constitution, 22 mai 1958.
- ⁷⁸ M. Duverger, Un véritable régime parlementaire, in «Le Monde», 13 avril 1956.
- ⁷⁹ Propos de Michel Debré, Premier ministre (Journal officiel des débats parlementaires, Assemblée nationale, p. 32, séance du 15 janvier 1959).
- ⁸⁰ Expression qu'affectionne particulièrement le général de Gaulle depuis 1946 : «Ceci est un point essentiel et qui implique, évidemment, que le pouvoir exécutif ne procède pas du législatif» (Discours d'Épinal, 29 septembre 1946).
- ⁸¹ Roussellier, *La Constitution de 1958 allait-elle dans le "sens de l'Histoire"?* cit.
- ⁸² À propos d'Albert Lebrun, dernier président de la III^e République, le général de Gaulle écrit : «Au fond, comme chef d'État, deux choses lui avaient manqué : qu'il fût un chef ; qu'il y eût un État». (*Mémoires de guerre*, Paris, Callimard, "Bibliothèque de la Pléiade", p. 609.)
- ⁸³ M. Duverger, *La VI^e République et le régime présidentiel*, Paris, Fayard, 1961, p. 107, cité par Pinon, *op. cit.*, p. 394.
- ⁸⁴ M. Duverger, *Les mirages orléanistes*, in «Le Monde», 13 juin 1958; M. Duverger, *La Seconde Restauration*, in «Le Monde», 2, 3 septembre 1958.
- ⁸⁵ Voir l'excellente démonstration opérée par M. Chevrier, *La première décennie de la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 2025.
- ⁸⁶ Arnel Le Divellec, *La chauve-souris: quelques aspects du parlementarisme sous la V^e République*, in *Mélanges en l'honneur de Pierre Avril: la République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 350.
- ⁸⁷ P. Avril, *La V^e République. Histoire politique et constitutionnelle*, Paris, PUF, 2^e éd., 1994, p. 71.
- ⁸⁸ Conférence de presse du 31 janvier 1964.
- ⁸⁹ On paragraphe ici Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale* cit., p. 26).
- ⁹⁰ H. Kelsen, *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris, Sirey, 1932, p. 93.
- ⁹¹ D. Baranger, *Responsabilité politique*, in D. Alland, S. Rials, *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, PUF, 2003, pp. 1356 s.
- ⁹² O. Beaud, *La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la V^e République*, in «Revue du droit public», n° 5/6, 1998, p. 1541 ss.
- ⁹³ Baromètre de la confiance politique Cevipof, 9 février 2026.