

Droit constitutionnel 1 : Théorie générale de l'Etat - Histoire constitutionnelle de la France

Leçon 9 : La fin de la IIIème République et IVème République

Michel Verpeaux

Table des matières

Section 1. Les Gouvernements de fait.....	p. 2
§1. Le Gouvernement de l'Etat français à Vichy.....	p. 2
A. La constitutionnalité du régime de Vichy.....	p. 2
1. La constitutionnalité formelle de la dévolution du pouvoir au Maréchal Pétain.....	p. 2
2. La constitutionnalité de l'exercice du pouvoir par le Maréchal Pétain.....	p. 3
B. Les structures constitutionnelles de l'Etat français.....	p. 4
§2. Le Gouvernement de la France libre.....	p. 4
A. Les institutions de la France libre.....	p. 4
B. Le rétablissement de la légalité républicaine.....	p. 4
Section 2. La IVème République ou l'échec du parlementarisme rationalisé.....	p. 7
§1. L'élaboration et l'adoption de la Constitution.....	p. 8
A. Le projet de Constitution du 19 avril 1946.....	p. 8
B. L'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946.....	p. 8
§2. Le régime constitutionnel de la IVème République.....	p. 8
A. Le Préambule de la Constitution de 1946.....	p. 9
B. L'organisation des pouvoirs publics.....	p. 10
1. Le pouvoir législatif.....	p. 10
2. Le pouvoir exécutif.....	p. 11
§3. La tentative et l'échec de rationalisation du parlementarisme.....	p. 11
A. Les rapports entre le Président du Conseil et l'Assemblée nationale.....	p. 11
1. Les tentatives de rationalisation du régime parlementaire.....	p. 12
a) L'investiture du gouvernement par l'Assemblée nationale.....	p. 12
b) La réglementation de la question de confiance.....	p. 12
c) Le droit de dissolution.....	p. 12
2. L'échec du parlementarisme rationalisé.....	p. 12
B. La hiérarchie des normes juridiques.....	p. 13
1. La Constitution et la loi.....	p. 13
2. La loi et le règlement.....	p. 13
§4. La fin de la IVème République.....	p. 14

Cette période a débuté par des régimes de fait, parallèles dans le temps mais opposés sur le plan politique, le régime dit de Vichy et les autorités nées de la lutte contre l'occupant qui deviendront le Gouvernement provisoire de la République française.

Si la Première Guerre mondiale n'avait pas eu d'influence directe sur la III^{ème} République, sur le plan constitutionnel du moins, ni même sur le plan politique, la Deuxième Guerre mondiale a profondément fait évoluer le régime, du moins en apparence, entre la III^{ème} et la IV^{ème} Républiques.

La IV^{ème} République voulait lutter contre les excès de la III^{ème} en corrigeant certains aspects du régime parlementaire et en inventant notamment le parlementarisme rationalisé. L'échec de ces tentatives peut être partiellement constaté.

Section 1. Les Gouvernements de fait

Ils apparaissent comme des parenthèses dans l'histoire constitutionnelle et n'ont duré qu'à peine quatre ans. Ils ont en commun de se situer dans des logiques inscrites en dehors de l'application d'un texte constitutionnel, parce qu'ils sont établis pour répondre à des situations de crises exceptionnelles liées à la défaite militaire de juin 1940 et à l'occupation du territoire. La France présente en effet cette particularité de voir ses régimes constitutionnels mal résister aux défaites militaires. Tel avait déjà été le cas à la fin du Second Empire. Ils ont en commun d'être radicalement opposés, quant à l'attitude à avoir face à l'occupant, quant à l'idéologie qui les sous-tend et quant à l'organisation du régime politique. Les conceptions constitutionnelles de certains de ceux qui les soutiennent se rapprochent cependant parfois, subissant l'influence commune du révisionnisme constitutionnel.

La défaite militaire de 1940 est l'occasion pour certains hommes politiques et doctrinaires de permettre enfin un changement de régime qu'ils n'auraient pu mettre en place par la voie légale et démocratique. Après que le gouvernement présidé par le Maréchal Pétain a signé l'armistice, le Parlement vote le 10 juillet 1940 une loi constitutionnelle attribuant au [Maréchal Pétain](#) les pleins pouvoirs pour élaborer une nouvelle Constitution.

Dès le 18 juin 1940 le [Général de Gaulle](#) depuis Londres appelle à la poursuite du combat et condamne la signature de l'armistice. Les institutions de la France libre se sont transformées progressivement en un gouvernement provisoire.

Pour des raisons diverses, ces différents régimes peuvent être considérés comme des gouvernements de fait.

§1. Le Gouvernement de l'Etat français à Vichy

Il convient de s'attacher à déterminer la constitutionnalité, de ce régime, avant d'aborder son organisation, indépendamment de tout jugement de valeurs sur la politique de ce régime.

A. La constitutionnalité du régime de Vichy

La légalité de la dévolution du pouvoir au Maréchal Pétain, et la régularité des conditions d'exercice du pouvoir sont des problèmes distincts.

1. La constitutionnalité formelle de la dévolution du pouvoir au Maréchal Pétain

Paul Reynaud, Président du Conseil, hostile à l'armistice décidé par la majorité de son gouvernement, démissionne le 16 juin 1940 et Albert Lebrun, Président de la République, charge le Maréchal Pétain de constituer un nouveau gouvernement. L'armistice entre en vigueur les 24 et 25 juin. Un décret du 8 juillet fixe à Vichy le siège des pouvoirs publics. La légalité de ce gouvernement est peu discutable en droit. La suite l'est plus.

Les chambres sont convoquées par décret le 6 juillet 1940. Le gouvernement prend l'initiative d'une proposition de révision constitutionnelle. Un vœu en ce sens est voté par la Chambre (395 voix contre 3) et par le Sénat (299 contre 1). Il prévoit une possibilité de révision complète de la Constitution. L'Assemblée Nationale décide de calculer la majorité des voix sur le nombre de suffrages exprimés, mais le texte obtient la majorité des voix des parlementaires composant les Assemblées (559 voix contre 80). Cette procédure est conforme, dans sa lettre, à l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

La loi constitutionnelle du 10 juillet 1940 dispose que « *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 ou plusieurs actes, une nouvelle Constitution de l'État français. Cette constitution devra garantir les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie. Elle sera ratifiée par la Nation et appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées* ». Cette loi est promulguée par le Président de la République et contresignée par le Président du Conseil.

Le contenu de cette loi n'est pas non plus entaché d'inconstitutionnalité manifeste. En effet si l'autorité titulaire du pouvoir de révision ne peut déléguer ce droit, le texte réalise en fait une modification du mode de révision, c'est-à-dire de l'article 8 selon la procédure prévue par ce même article, l'étendue de la révision constitutionnelle n'étant pas bornée. C'est d'ailleurs un mécanisme similaire qui sera utilisé, en 1958, en vue de réviser la Constitution.

2. La constitutionnalité de l'exercice du pouvoir par le Maréchal Pétain

La signature de l'armistice est en fait l'élément qui, dans la logique de l'ordonnance du 9 août 1944 qui a rétabli, sous l'égide du Général de Gaulle, la légalité républicaine et de certains textes qui l'ont précédé, entache d'irrégularité, ou plutôt d'illégitimité le gouvernement qui s'y est prêté. L'argument juridique est alors très faible. Ne peut être invoqué en ce sens que l'article 121 de la Constitution de 1793 selon lequel « le peuple français ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire », mais la valeur de ce texte en droit positif de 1940 est inexistante.

La loi du 10 juillet 1940 n'a pas formellement aboli la République.

- Si la Constitution à établir est celle de l'Etat français, le mandat est donné au gouvernement de la République.
- Si les termes « État français » se substituent à ceux de « République française », les actes constitutionnels pris par le Maréchal Pétain ne suppriment pas la République.

L'acte constitutionnel n°1 du 11 juillet 1940 dispose néanmoins que le Maréchal assume les fonctions de chef de l'Etat et abroge l'article 2 de la loi du 25 février 1875, relatif à l'élection du Président de la République. Alors même que cet article, résultant de l'amendement Wallon, est considéré comme la marque de l'instauration de la République, sa disparition est insuffisante à abolir la République.

- S'il ne peut exister de Président de la République sans République, cette dernière peut en effet exister sans Président.

On peut également relever que la Constitution que le Maréchal Pétain avait l'intention de présenter dans un discours le 12 novembre 1943, disposait dans son article 14 « le chef de l'État porte le titre de Président de la République ».

L'article 2 de la loi du 14 août 1884, modifiant l'article 8 de la loi du 25 février 1875 affirmait que « *la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision* ». Cet article n'a donc pas été directement violé ni par la loi du 10 juillet 1940, ni par le gouvernement de Vichy.

Reste à savoir si la forme républicaine ne vise que le système qui n'est pas monarchique, ou se réfère également à des principes républicains. Les principes fondamentaux de la République ont été rejetés, tant sur le plan des droits fondamentaux (égalité des citoyens, statut des juifs), que sur le plan institutionnel (séparation des pouvoirs et régime parlementaire). En ce sens, il n'existait pas de Constitution au sens que l'article 16 de la Déclaration des droits donne à ce terme.

Remarque

Si l'on admet que le Maréchal Pétain a été régulièrement investi de ses pouvoirs, il reste à savoir s'il les a régulièrement exercés. Les actes constitutionnels pris en juillet 1940 (suppression de la Présidence de la République, pouvoirs du chef de l'État, ajournement des chambres et abrogation de l'article 1 de la loi du 25 février 1875 relatif au pouvoir législatif, et dévolution du pouvoir) ne présentent pas d'inconstitutionnalité manifeste au regard de pouvoirs dont dispose le Maréchal Pétain. Mais les conditions de la délégation fixées par la loi du 10 juillet 1940 ne furent pas respectées. Ces conditions tenaient à la création d'assemblées et surtout à la ratification par la Nation de la nouvelle Constitution. La ratification était matériellement impossible. Les circonstances exceptionnelles peuvent justifier le non respect de cette formalité substantielle, mais c'est alors l'oeuvre d'un pouvoir de fait.

B. Les structures constitutionnelles de l'Etat français

Jusqu'en 1942, le Chef de l'Etat, le Maréchal Pétain, dispose du pouvoir constituant, du pouvoir législatif, du pouvoir réglementaire. A partir de 1942, et du retour de Pierre Laval sous la pression de l'occupant, le Chef du gouvernement partage l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire.

Le régime est un régime autoritaire et de confusion totale des pouvoirs.

§2. Le Gouvernement de la France libre

Il est né de la volonté du Général de Gaulle, dès l'appel du 18 juin, alors qu'il n'était à l'époque que général de brigade à titre temporaire et sous-secrétaire d'Etat à la guerre. Plusieurs phases doivent être distinguées, mais cette autorité traduira en droit sa légitimité par l'ordonnance du 9 août 1944 sur le rétablissement de la légalité républicaine.

A. Les institutions de la France libre

Elles sont successivement représentées par trois organismes dont la juridicité fut progressivement affirmée.

Le Comité national français (1941-1942), à Londres, est composé de commissaires responsables devant le Général de Gaulle.

A partir de 1942 ont co-existé deux organisations,

- l'une dirigée par le Général de Gaulle à Londres,
- l'autre par le [Général Giraud](#) à Alger.

En 1943, ces organismes sont fusionnés en un organe unique co-présidé puis présidé par le Général de Gaulle, le Comité français de libération nationale (1943-1944), assisté d'une Assemblée consultative provisoire.

Enfin, à partir de 1944, est installé le Gouvernement provisoire de la République française.

B. Le rétablissement de la légalité républicaine

L'ordonnance du 9 août 1944, prise par le GPRF (Gouvernement provisoire de la République française),

- affirme dans son article 1 que « la forme du gouvernement de la France est et demeure la République, en droit celle-ci n'a pas cessé d'exister ».
- L'article 7 fait référence à l'autorité de fait se disant gouvernement de l'Etat français,
- tandis que l'article 2 déclare nuls les actes constitutionnels législatifs ou réglementaires promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du gouvernement provisoire de la République Française.

Si la thèse de l'illégalité juridique des gouvernements postérieurs au 16 juin 1940, date de signature de l'armistice était contestable, elle répond cependant à des exigences impérieuses.

<p style="text-align: center;">Sur le plan politique</p>	<p>Elle permettait au Général de Gaulle d'écartier sur le fondement du droit toutes les tentatives pour établir une apparence de transition légale entre le Gouvernement de Vichy et le Gouvernement provisoire de la République française (ces tentatives venaient en particulier du Maréchal Pétain et de son entourage). La fiction de la non existence du gouvernement de Vichy eut également comme effet incident que ne soient pas imputés à l'Etat français, considéré comme une entité abstraite et permanente, les crimes qui ont été commis sous l'égide de ce gouvernement. Cette conception prendra fin avec la reconnaissance par le Président Chirac de l'implication de la France dans les crimes commis sous Vichy et la condamnation d'un ancien Préfet de ce régime pour crimes contre l'humanité. La continuité de l'Etat français a au surplus été entérinée par le Conseil d'Etat dans un arrêt Papon du 12 avril 2002.</p>
<p style="text-align: center;">Sur le plan militaire</p>	<p>Elle permet la rentrée des forces françaises libres dans la guerre, alors que la violation de l'armistice met tout Français portant les armes contre l'armée du III^{ème} Reich en situation de franc tireur et donc insusceptible d'être protégé par les lois de la guerre.</p>
<p style="text-align: center;">Sur le plan international</p>	<p>C'est la conséquence essentielle pour l'avenir de la France de la négation juridique de l'armistice. La substitution rétroactive de la légitimité de l'organisation de la France libre puis combattante au gouvernement de l'armistice permet à la France d'être présente aux cotés des alliés lors de la victoire. C'est l'idée fondamentale du Général de Gaulle depuis le 18 juin 1940.</p> <p>La reconnaissance du Gouvernement provisoire de la République par le Royaume uni, les Etats unis d'Amérique, le Canada et l'Union soviétique le 23 octobre 1944 fait admettre, sur le plan international, que l'acte fondateur du 18 juin 1940 a effectivement réintroduit la France dans</p>

la guerre et qu'elle figure parmi les vainqueurs
du conflit.

Après avoir posé le principe de la nullité de droit des actes non individuels édictés sur le territoire continental depuis le 16 juin 1940 et après avoir vidé de sa substance cette formule générale en précisant que cette nullité doit être expressément constatée, l'ordonnance du 9 août 1944 a déterminé le sort effectif de ces actes, ainsi que de ceux pris par les autorités, également de fait, de la France libre et de la France combattante.

Les actes du gouvernement de Vichy furent ainsi considérés comme applicables sauf déclaration expresse et les actes pris par les autorités soumises au Général de Gaulle déclarés non applicables, sauf disposition expresse. Il est vrai que la grande masse des Français avait vécu sous l'empire des premiers. C'est l'irruption du droit dans le fait, le rétablissement de la légalité après l'autorité des gouvernements de fait.

Section 2. La IV^{ème} République ou l'échec du parlementarisme rationalisé

Le rétablissement dont il est question dans l'ordonnance du 9 août 1944 relative au rétablissement de la légalité républicaine n'est pas celui de la III^{ème} République.

Il n'était pourtant pas absurde d'imaginer que la libération du territoire s'accompagnât du retour à la situation d'avant le 10 juillet 1940. Les institutions n'avaient pas disparu, même si des difficultés concrètes existaient : une telle perspective avait été envisagée de différents côtés plusieurs hypothèses politiques avaient été élaborées, souvent avec la bénédiction des Etats-Unis d'Amérique et parfois même parmi les hommes de Vichy. Cette logique de restauration pure et simple n'était pas celle du Général de Gaulle qui souhaitait « profiter » des événements militaires pour mettre en place des institutions politiques nouvelles. Le même souci a probablement conduit à écarter l'application de la loi Tréveneuc du 15 février 1872, qui prévoyait, en cas de vacance du pouvoir au niveau national, la réunion des conseils généraux.

L'ordonnance du 21 avril 1944 tentait d'organiser la période séparant le départ de l'occupant de la mise en place d'un régime politique neuf, outre le fait qu'elle reconnaissait, pour la première fois, le droit de vote des femmes. L'essentiel de ses dispositions consistait à prévoir la convocation d'une assemblée constituante dès que "les circonstances permettront de procéder à des élections régulières" (art. 1) et l'organisation progressive des pouvoirs locaux, au fur et à mesure de la libération du territoire.

La réalité fut différente et cette ordonnance ne put recevoir une application concrète. Il fallut attendre, au niveau national, le référendum du 21 octobre 1945, pour que le sort des institutions de la III^{ème} République soit réglé. Le Général de Gaulle considérait que le peuple devait exprimer sa volonté par l'élection d'une assemblée constituante, ce qui explique que la première question posée à ce référendum du 21 octobre 1945 fût la suivante : "voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit constituante ?".

Indépendamment de la volonté politique de ne pas restaurer la III^{ème} République, il faut se demander si cette solution était juridiquement possible. Dans l'hypothèse de la nullité de la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940, ou des actes constitutionnels postérieurs, on peut considérer que la Constitution de 1875 n'avait pu être valablement abrogée en 1940 et qu'elle était en vigueur jusqu'au référendum constituant de 1945. Mais alors il aurait fallu, dans cette logique,

- soit recourir à des élections destinées à désigner une nouvelle Chambre et un nouveau Sénat,
- soit réunir les assemblées qui avaient voté la loi du 10 juillet 1940, la deuxième solution étant sans doute politiquement délicate.

Le choix du référendum en 1945 impliquait que la Constitution était considérée comme abrogée, le recours à cette procédure étant exclu par les lois de 1875. Si le peuple français avait répondu "non" à la première question du référendum, le régime de 1875 aurait été, dans cette logique, "restauré" et non pas maintenu. Il semble qu'il était politiquement impossible, en août 1944, de restaurer les institutions d'une III^{ème} République défunte, et que tel n'étaient sans doute pas les intentions du général de Gaulle.

Si la III^{ème} République est politiquement morte en juillet 1940, son acte de décès peut être considéré comme juridiquement signé en 1945, par le recours au référendum.

La seconde question posée au même référendum du 21 octobre 1945 visait à limiter le pouvoir constituant de cette assemblée par le biais d'une seconde question : « si le corps électoral a répondu oui à la première question, approuvez-vous que les pouvoirs publics soient, jusqu'à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, organisés conformément au projet de loi ci-contre ? ». Au terme d'une campagne où les diverses réponses étaient proposées aux électeurs par les partis politiques (oui-oui, oui-non et non-non), la réponse des Français fut « oui » aux deux questions. On doit souligner la particularité unique dans l'histoire constitutionnelle française de ce référendum à deux questions.

Le projet réglementant la Constituante, accepté par le référendum, devient la loi du 2 novembre 1945. Jusqu'à octobre 1946, la France a donc vécu sous le régime constitutionnel établi par ce texte. C'est un régime d'assemblée avec une assemblée unique et un chef de l'exécutif unique élu par l'assemblée et faisant fonction à la fois de chef de l'Etat et de chef du gouvernement.

§1. L'élaboration et l'adoption de la Constitution

Elles furent difficiles et donnèrent naissance à la rédaction de deux textes, le premier ayant été rejeté par les électeurs.

A. Le projet de Constitution du 19 avril 1946

En ce qui concerne le rôle constituant de l'assemblée, la loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 lui laissait un délai de sept mois et prévoyait que le projet de Constitution qu'elle établirait devait être soumis à référendum.

L'assemblée élue élabore un projet de Constitution le 19 avril 1946.

Dans la première assemblée constituante élue en 1945, le PC et la SFIO disposent de la majorité des sièges. De Gaulle a démissionné le 20 janvier 1946 et fut remplacé par le socialiste [Félix Gouin](#). Le MRP (Mouvement républicain populaire de centre gauche) et les radicaux modérés s'opposent au projet adopté.

Le projet est précédé d'une Déclaration des droits de l'homme qui, pour partie,

- reprend les droits et libertés édictés par la Déclaration de 1789 et, pour partie,
- consacre des droits nouveaux de caractère économique et social.

Cette Déclaration vise à remplacer sur le fond le texte de 1789. Le projet constitutionnel établit un régime d'assemblée dans lequel une assemblée unique élit le Président de la République et le Président du Conseil.

Ce projet est rejeté par le peuple le 5 mai 1946. Une nouvelle assemblée constituante est alors élue, elle prépare un nouveau projet de Constitution qui est approuvé par le peuple et promulgué le 27 octobre 1946.

B. L'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946

L'élection d'une nouvelle assemblée constituante est marquée par un déplacement de sièges au détriment de la gauche et au profit du MRP. Lors d'un discours prononcé à Bayeux le 16 juin 1946, le Général de Gaulle fait connaître ses vues constitutionnelles. Elles annoncent beaucoup des dispositions qui seront reprises dans la Constitution de 1958, mais elles n'ont pas eu beaucoup d'influence sur le second projet de 1946.

Celui-ci est le résultat d'un compromis entre

- le MRP,
- le Parti communiste et,
- la SFIO.

Il est marqué par le retour à un bicaméralisme inégalitaire et un renforcement de la position du président du conseil. Il est précédé d'un Préambule, qui se veut d'emblée un texte moins solennel qu'une Déclaration ou ayant une valeur juridique moindre puisqu'il n'est pas rédigé en articles.

Les trois grands partis font campagne pour le oui, le général de Gaulle pour le non. Ce projet est adopté par référendum, par 53 % des suffrages exprimés, exprimant une certaine lassitude des électeurs devant le vide constitutionnel.

§2. Le régime constitutionnel de la IV^{ème} République

Le contenu du Préambule de la Constitution mérite que l'on s'y intéresse, avant d'analyser l'organisation des pouvoirs publics qu'elle établit. La IV^{ème} République a tenté de rationaliser le fonctionnement du système parlementaire mais l'échec de cette rationalisation a servi de leçon pour les institutions de la V^{ème} République.

A. Le Préambule de la Constitution de 1946

Le texte de ce Préambule est particulièrement important non seulement par son contenu, mais aussi parce qu'il possède, sous la V^{ème} République, valeur de droit positif car le Préambule de la Constitution de 1958 a renvoyé à ce texte.

Il rappelle tout d'abord les droits et libertés issus de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, ainsi que les « principes fondamentaux reconnus par les lois de la république » c'est-à-dire des principes tirés de grandes lois de la III^{ème} République, comme par exemple la liberté d'association tirée de la loi du 1^{er} juillet 1901.

Par rapport au projet d'avril 1946, le Préambule contient donc à la fois un rappel du passé et l'affirmation de principes nouveaux.

Il proclame en effet les principes politiques, économiques et sociaux "particulièrement nécessaires à notre temps".

Parmi les principes économiques et sociaux, figurent :	Parmi les principes politiques, figurent :
--	--

<ul style="list-style-type: none"> • l'égalité entre l'homme et la femme, le droit au travail, corrélatif du devoir de travailler, • la non discrimination dans le travail selon les origines, • les opinions et les croyances, • le droit de se syndiquer et la liberté syndicale, • le droit de grève (qui pourra être réglementé par le législateur), • le droit à la participation (conditions de travail et gestion des entreprises), • le principe de nationalisation des entreprises exploitant un service public national ou étant en situation de monopole de fait, • la protection de la santé et de la sécurité matérielle du repos et des loisirs, • la solidarité des français devant les charges résultant des calamités nationales, • le droit à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture, • le droit de la famille et de l'individu aux conditions nécessaires à leur développement. 	<ul style="list-style-type: none"> • le respect des règles du droit public international, • les limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation de la défense de la paix et, • le droit d'asile pour tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté.
--	--

B. L'organisation des pouvoirs publics

Le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif présentent des similitudes avec les pouvoirs analogues rencontrés sous la III^{ème} République, mais ils présentent malgré tout des originalités intéressantes et des innovations dont certaines seront cependant abandonnées au cours de la IV^{ème} République.

1. Le pouvoir législatif

Il est marqué par un bicaméralisme inégal, à la différence de la situation prévalant sous la III^{ème} République.

L'Assemblée nationale évoque sans conteste plus la dénomination des assemblées révolutionnaires que celui de Chambre des députés qui évoquait le régime des Chartes.

Elle est élue au suffrage universel direct, par un mode de scrutin proportionnel dans le cadre départemental, ce qui favorise les petits partis, mais aussi l'instabilité gouvernementale, car des majorités seront difficiles à trouver dans son sein.

Jusqu'à la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954, elle vote seule la loi, puis après 1954, avec la deuxième Chambre. Elle a gardé, cependant, en cas de désaccord avec elle, le droit de faire valoir de sa propre initiative, sa volonté. Elle peut mettre en cause la responsabilité du gouvernement.

Le Conseil de la République est le nom donné à la seconde assemblée parce que celui de Sénat évoquait trop les régimes anciens et l'idée que cette assemblée devait être conservatrice.

Il est élu au suffrage universel indirect par un collège d'élus nationaux et locaux, comme sous la III^{ème} République, pour 6 ans, mais il est renouvelable par moitié.

Ses pouvoirs sont réduits et si, avant 1954, il ne pouvait émettre que des avis, depuis cette date, il participe au vote de la loi.

Il ne peut pas mettre en cause la responsabilité du gouvernement, en souvenir du Sénat de la III^{ème} qui avait renversé les gouvernements du Front populaire.

2. Le pouvoir exécutif

Il est difficile de parler de pouvoir, car l'Exécutif, s'il n'est certes pas entièrement dépendant de l'assemblée selon le texte de 1946, est en fait assez faible.

Le Président de la République est élu pour sept ans, par le Parlement, c'est-à-dire la réunion des deux assemblées.

Il dispose de moins de pouvoirs que ceux prévus dans les lois constitutionnelles de 1875. Le déclin du chef de l'Etat en tant qu'élément central du pouvoir exécutif est consacré dans la Constitution de 1946. Mais il dispose d'une autorité morale assez grande, tenant à ses titulaires que furent [Vincent Auriol](#) (1947-1954) et [René Coty](#) (1954-1958), bien que ce dernier n'ait été élu qu'après six jours de débats et au treizième tour de scrutin. Il conserve le pouvoir de désigner le Président du Conseil, qui s'avère de fait très important notamment en période de crise. Ses actes sont soumis au contreseing des ministres.

Le Président du Conseil voit son autorité renforcée par rapport au Président du Conseil de la III^{ème} République. Il est désigné par le Président de la République, mais il reçoit seul l'investiture de l'Assemblée nationale, à la majorité absolue, après avoir présenté son programme, enfin il est nommé par le Président de la République et fait nommer par ce dernier les ministres qu'il a choisis. Après la révision constitutionnelle de 1954, cette procédure est modifiée (cf. infra).

Il a trois fonctions essentielles :

- il est le chef réel de l'exécutif.
- il choisit ensuite ses ministres et peut, dans la pratique, les révoquer.
- Il est enfin le chef de la majorité parlementaire et il dirige la coalition des partis qui soutiennent le gouvernement.

§3. La tentative et l'échec de rationalisation du parlementarisme

La IV^{ème} République n'a pas réussi à modifier les rapports entre les pouvoirs publics ni entre les normes juridiques. Ce ne fut pas faute d'avoir essayé.

A. Les rapports entre le Président du Conseil et l'Assemblée nationale

La rationalisation du régime parlementaire passait par une réglementation des rapports entre le Président du Conseil et l'Assemblée Nationale. Mais l'absence de mise en cause de la souveraineté de l'Assemblée Nationale a fait également échouer ces mécanismes. La révision du 7 décembre 1954, outre qu'elle a porté surtout sur des questions mineures, ne fut pas suffisante pour empêcher l'échec de rationalisation des institutions voulue sous la IV^{ème} République.

1. Les tentatives de rationalisation du régime parlementaire

Les différents éléments constitutifs du régime parlementaire ont été concernés.

a) L'investiture du gouvernement par l'Assemblée nationale

Avant 1954, la procédure mettait en valeur le Président du Conseil et le mettait en position de force pour constituer son gouvernement, mais l'assemblée qui avait accordé la confiance au Président du Conseil n'était pas toujours d'accord sur la composition du gouvernement d'où, dans la pratique, l'existence d'une double investiture, qui était une procédure lourde, et qui en outre faisait perdre au Président du Conseil le bénéfice de son investiture solitaire.

Après 1954, le Président du Conseil désigné par le Président de la République présente son programme et son gouvernement à l'Assemblée Nationale qui l'investit à la majorité simple, ce qui a pour effet d'affaiblir la position du Président du Conseil.

b) La réglementation de la question de confiance

Pour éviter le recours systématique à cette procédure destinée à renverser le gouvernement, la Constitution de 1946 cherche à solenniser la question de confiance.

- D'une part, seul le Président du Conseil peut la poser après autorisation du Conseil des Ministres, à la différence de la pratique de la III^{ème} République ;
- d'autre part, le vote ne peut intervenir sur cette question qu'un jour franc après son dépôt ; enfin, il est nécessaire que la majorité absolue des députés se prononce contre la confiance pour que le gouvernement soit renversé.

De même, si les députés déposent une motion de censure, le gouvernement n'est renversé que si cette motion obtenait la majorité absolue des suffrages.

c) Le droit de dissolution

La rationalisation du système parlementaire aurait dû exiger que le gouvernement puisse disposer d'un pouvoir discrétionnaire de dissolution afin d'équilibrer la puissance du Parlement.

En fait, la dissolution n'est envisagée par la Constitution que comme le moyen de mettre un terme au mandat d'une assemblée qui s'est montrée réellement incapable de définir une politique. Elle sous-entend, non pas une crise ministérielle, mais des crises répétées. Il faut deux renversements ministériels en 18 mois, qui soient, en outre, deux renversements conformes aux exigences constitutionnelles, c'est-à-dire à la majorité absolue. Elle est prononcée par le Président de la République, mais la décision est prise en Conseil des ministres. En décembre 1955, [Edgar Faure](#), Président du Conseil, procéda néanmoins à la dissolution de l'Assemblée nationale et eut le courage politique de rompre l'ostracisme dont la dissolution était marquée depuis la crise du 16 mai 1877, même si cela ne fut pas suffisant pour sauver le régime de la IV^{ème} République.

2. L'échec du parlementarisme rationalisé

Les mécanismes institutionnels mis en place se sont avérés impuissants.

- D'une part, le Parlement déléguait au gouvernement ses compétences en de nombreuses matières, par le biais des délégalisations, malgré l'interdiction constitutionnelle prévue à l'article 13. Ainsi, l'Assemblée nationale empêchait le gouvernement d'agir, mais ne gouvernait pas à sa place, comme sous la III^{ème} République.
- D'autre part, les mécanismes propres à assurer la stabilité du gouvernement ne le protègent pas réellement. Mis en minorité à la majorité relative, le gouvernement se sentait politiquement obligé de démissionner, et ce renversement n'était pas pris en compte pour rendre possible une dissolution, qui devenait alors une prérogative inutile.

Cet échec eut également des raisons politiques. La première est constituée par l'absence de majorité parlementaire faisant éclater la coalition initiale des trois partis. Les communistes quittent le gouvernement en 1947 après avoir voté contre le gouvernement dont ils font partie : la période, caractérisée par la « guerre froide » entre le bloc soviétique et le bloc occidental, explique aussi cette rupture au sein des partis issus de la lutte contre l'occupant. La SFIO et le MRP sont contraints de chercher des appuis au centre droit. Puis, à la suite du glissement à droite de l'électorat, de 1951 à 1956, les socialistes ne participent plus au gouvernement durant cette deuxième législature de la IV^{ème} République.

Le personnel politique de la III^{ème} République est ensuite très présent dans la IV^{ème}, notamment les radicaux, et donne de la Constitution une interprétation qui rapproche son fonctionnement de celui de la III^{ème} République.

Le régime fonctionne, mal, comme un régime d'assemblée. La souveraineté du Parlement, déduite du régime représentatif, conduit à l'exaltation de la loi et à la relégation de la Constitution. Par ailleurs, le Parlement étant assimilé, notamment depuis 1877, à la démocratie, l'exécutif ne peut se redresser.

Les institutions et les partis politiques perdent de leur crédit et le Général de Gaulle dénonce leur incapacité. Cet échec institutionnel ne doit pas cependant masquer d'autres aspects de la IV^{ème} République. Ainsi, ses gouvernants se sont montrés capables de réaliser dans de bonnes conditions l'œuvre de reconstruction et de procéder à la modernisation du pays. Beaucoup de réalisations du début de la V^{ème} République auront été préparées sous la IV^{ème}.

B. La hiérarchie des normes juridiques

1. La Constitution et la loi

La Constitution prévoyait dans son article 90 l'intervention éventuelle du référendum pour sa révision, sauf la possibilité d'avoir recours au seul Parlement, dans des conditions de majorité qualifiée assez difficiles à atteindre. La procédure du référendum constituant ne fut pas utilisée sous la IV^{ème} République. La Constitution distingue néanmoins le pouvoir constituant des autres pouvoirs.

Mais cette distinction entre le pouvoir constituant et le pouvoir constitué est très imparfaite en 1946. L'article 3 prévoit tout d'abord qu'en toute autre matière que constituante, le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée nationale, ce qui exclut le référendum législatif. Or, à partir du moment où le pouvoir constituant est très peu protégé, la souveraineté parlementaire, reprend ses droits. Certes, l'Assemblée nationale ne peut, sauf à réunir une majorité des deux tiers, mais alors elle est investie du pouvoir constituant, réviser seule la Constitution. Elle peut en revanche assez facilement la violer, faute d'un véritable contrôle de la constitutionnalité des lois. S'il est créé un Comité constitutionnel censé limiter la souveraineté de la loi, ses pouvoirs sont très limités. En effet, il ne peut contrôler la loi que par rapport à certains articles de la Constitution et sur demande conjointe du Président de la République et du Président du Conseil, et à la suite d'une demande de la majorité absolue du Conseil de la République. Si le Comité constitutionnel donnait un avis défavorable, la loi ne pouvait être promulguée qu'après modification de la Constitution.

2. La loi et le règlement

Sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques, le critère de la loi est formel et organique, c'est-à-dire qu'une règle juridique est une loi à partir du moment où elle a été votée par le Parlement. En outre, le Parlement, qui représente la nation souveraine, peut intervenir dans tous les domaines, et le domaine de la loi est donc illimité.

Le gouvernement dispose d'une compétence réglementaire subordonnée, c'est-à-dire que la loi ne pouvant entrer dans tous les détails, il prend les décrets d'application. En outre, dans le silence de la loi et à condition qu'il ne s'agisse pas d'une matière réservée à la loi par la tradition républicaine, le règlement subordonné peut combler un vide juridique. Mais le législateur peut se saisir à tout moment de cette matière, alors même que le gouvernement est intervenu par voie réglementaire.

Sous la III^{ème} République, l'assemblée chargeait le gouvernement de prendre certaines mesures par décrets-lois, il s'agissait d'un transfert partiel et provisoire de la compétence législative à l'exécutif. Pour interdire cette procédure, l'article 13 de la Constitution de 1946 avait formellement disposé que « *l'Assemblée nationale vote seule la loi, elle ne peut déléguer ce droit* ». Mais ces dispositions ont été contournées : une loi du 17 août 1948 a précisé que des décrets, c'est-à-dire des actes réglementaires, pouvaient modifier ou remplacer une loi dans des matières fixées par cette loi comme ayant, par nature, un caractère réglementaire.

En réalité, par cette loi, le législateur a délégué une partie de sa compétence au pouvoir réglementaire, ce qui était interdit par la Constitution, sous prétexte qu'il s'agit de matières ayant par nature un caractère réglementaire. **Le terme de « délégalisation » est utilisé pour qualifier la transformation de ces matières législatives en matières réglementaires.** La IV^{ème} République en revient donc à la pratique des décrets-lois, à cette différence près que la loi donne une énumération limitative des matières pouvant faire l'objet d'un règlement. Cependant, le législateur, pouvant toujours modifier ce qu'il a fait, peut décider de retrouver sa compétence sur certaines matières : c'est-à-dire qu'il peut implicitement, en légiférant directement sur cette matière, ou expressément, en votant une loi ayant cet objet, déclarer qu'une matière qu'il avait précédemment attribuée au pouvoir réglementaire relève à nouveau du pouvoir législatif. En 1953, le Conseil d'Etat a avalisé cette procédure en l'assortissant de certaines conditions, en exigeant notamment que cette délégalisation ne puisse pas porter sur des matières réservées à la loi par la Constitution ou par la tradition républicaine. Dans ces domaines, le législateur peut se borner à poser les règles essentielles en laissant au gouvernement le soin de les compléter par une sorte de loi-cadre. Au moins sur le plan des principes, le législateur restait maître de sa compétence et de la procédure, ce qui constitue une différence essentielle entre ce qui existait sous la IV^{ème} République et ce qui prévaudra sous la V^{ème} République.

§4. La fin de la IV^{ème} République

Elle est due notamment à l'incapacité de la IV^{ème} République à régler le problème algérien. Les partis du centre (droite ou gauche) alternent au pouvoir et n'ont en commun que la défense des institutions de la IV^{ème} République. Le 15 avril 1958, la chute du gouvernement du radical Félix Gaillard provient de l'absence de majorité aussi bien pour la poursuite de la guerre que pour la négociation avec le Front de Libération Nationale algérien.

Le 8 mai 1958	Le Président de la République demande à Pierre Pflimlin (MRP, Mouvement républicain populaire) de constituer un gouvernement.
---------------	---

<p>Mais le 13 mai 1958</p>	<p>Des émeutiers prennent d'assaut le Gouvernement général à Alger, et l'armée d'Algérie est favorable au mouvement qui aboutit à la constitution d'un Comité de Salut public à Alger. Le chef de l'armée en Algérie, le Général Salan, est poussé par les gaullistes à réclamer le retour au pouvoir du général de Gaulle, alors que le nombre de députés gaullistes au Parlement français est relativement faible.</p>
<p>Dès le 15 mai 1958</p>	<p>De son côté, de Gaulle se déclare prêt, à assumer « les pouvoirs de la République ».</p>

Face à cette menace d'une insurrection qui pourrait gagner l'ensemble du territoire, la Corse se ralliant ainsi à l'insurrection algérienne le 24 mai, le gouvernement Pflimlin démissionna le 28 mai et le Président de la République fit appel le 29 à Charles de Gaulle pour constituer un gouvernement, en informant le Parlement par un message qu'il propose la présidence du Conseil "au plus illustre des Français".

Remarque

Il précisa que si de Gaulle n'obtenait pas l'investiture de l'Assemblée, le Président de la République démissionnerait, ce qui était une forme de question de confiance non prévue par la Constitution, car le Président de la République était irresponsable devant le Parlement.

En cela, la transition entre la IV^{ème} et la V^{ème} République s'est faite de façon beaucoup moins "révolutionnaire" que les autres transitions au cours de notre histoire constitutionnelle, mais dans des conditions dramatiques et sous la pression des événements d'Alger, ce que certains opposants, dont François Mitterrand, ont appelé un coup d'Etat.

Mais le Général de Gaulle était arrivé au pouvoir avec l'idée de changer les institutions de la IV^{ème} République, ce qu'il appelait "le système".

L'Assemblée nationale l'investit par 329 voix contre 224, le 1^{er} juin 1958, les adversaires se recrutant parmi le Parti communiste, la moitié des socialistes et quelques radicaux comme Pierre Mendès-France et des représentants de petits partis comme François Mitterrand.

Remarque

Le général de Gaulle précisa qu'il demanderait les pleins pouvoirs et notamment la délégation du pouvoir législatif et que le gouvernement entreprendrait, dans les formes constitutionnelles, une révision de la Constitution.

Le nouveau gouvernement fit donc adopter le 3 juin 1958 deux lois importantes.

- La première loi, de pleins pouvoirs, donne au gouvernement des pouvoirs spéciaux en Algérie et le pouvoir de prendre par ordonnances les dispositions "nécessaires au redressement de la nation", et ce pendant 6 mois.
- La seconde loi, la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 portant dérogation transitoire aux dispositions de l'article 90 de la Constitution de 1946, constitue la base juridique qui permettait au Gouvernement, et non à une Assemblée constituante, de conduire à bien la révision de la Constitution. Cette loi est une dérogation à la procédure prévue en 1946 et elle contient des limitations de fond au travail du constituant.

Il restait au Gouvernement présidé par le général de Gaulle à rédiger une nouvelle constitution et à mettre en place de nouvelles institutions. Cette question est alors relative à la mise en place du régime de la V^{ème} République et relève de l'enseignement du semestre consacré à la V^{ème} République.

