

Cas pratique

Cours : Droit constitutionnel : théorie générale de l'Etat - histoire constitutionnelle de la France

Énoncé :

La IV^{ème} République s'installe dans des conditions difficiles, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale et à la suite de gouvernements de fait. Sur le plan institutionnel et constitutionnel, elle a cherché, sans pleinement y parvenir, à tirer les leçons de l'instabilité à l'origine des profonds dysfonctionnements de la III^{ème} République.

Question 1 : Les gouvernements de fait.

Réponse 1 : La loi du 10 juillet 1940 confiant au Gouvernement du Maréchal Pétain le pouvoir de rédiger une nouvelle constitution, constitue une violation des Lois constitutionnelles de la III^{ème} République.

Réponse fausse

Commentaire : L'armistice est entré en vigueur le 24 juin 1940 et depuis le décret du 8 juillet 1940, les pouvoirs publics siègent à Vichy. La France connaît alors une situation politique et institutionnelle difficile. Le Maréchal Pétain a été nommé président du Conseil, par Albert Lebrun le Président de la République, suite à la démission de Paul Reynaud qui était hostile à l'armistice. Les chambres sont convoquées par décret du 6 juillet, pour se prononcer sur une proposition de révision constitutionnelle. Celle-ci a pour objet de confier tout pouvoir au gouvernement, sous l'autorité du Maréchal Pétain, pour « promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l'Etat français ». Les chambres l'adoptent à la majorité de leurs membres (559 voix contre 80). Le Maréchal Pétain a été régulièrement nommé en juin 1940 Président du Conseil. Cette procédure est donc conforme à l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875, qui prévoit le vote des chambres sur le principe d'une révision constitutionnelle. Sur le fond, cette loi du 10 juillet 1940 n'est pas non plus inconstitutionnelle. En effet, la loi du 10 juillet 1940 opère, non une délégation – interdite – du pouvoir constitution dérivé, mais une modification du mode de révision : la loi du 10 juillet 1940 procède en effet à une révision de la procédure de révision prévue à l'article 8 de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875.

Réponse 2 : La loi du 10 juillet 1940 qui proclame l'État français, permet l'abolition de la République.

Réponse juste

Commentaire : La loi du 10 juillet 1940 proclame que « l'Assemblée nationale donne tout pouvoir au gouvernement de la République » pour établir une nouvelle constitution. Et si « l'Etat Français » remplace la « République française » dans ce même texte, les actes constitutionnels pris ensuite par le Maréchal Pétain ne suppriment pas la République. De même, l'acte constitutionnel n°1 du 11 juillet 1940 dispose que le Maréchal Pétain assume les fonctions de chef de l'Etat : toutefois, la suppression

de l'institution « président de la République » ne suffit pas à abolir la République, celle-ci pouvant exister sans président ! La loi du 10 juillet 1940 rend donc possible l'abolition de la République.

Réponse 3 : La future constitution qui « devra garantir les droits du travail, de la famille et de la patrie », « être ratifiée par la Nation » et « appliquée par les Assemblées qu'elle aura créées » respecte donc la forme républicaine du gouvernement, prévue dans les Lois constitutionnelles de la IIIème République.

Réponse fausse

Commentaire : Si la forme républicaine signifie aussi « principes républicains », alors les actes constitutionnels du Maréchal Pétain sont en contradiction avec les principes républicains, à la fois en matière de droits fondamentaux (égalité des citoyens, statut des juifs) et en matière d'organisation institutionnelle (séparation des pouvoirs et régime parlementaire). Au sens de l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il n'y a pas de constitution. Notons par ailleurs que la loi du 10 juillet 1940 prévoyait la ratification de la future constitution par le peuple. Cette ratification n'eut jamais lieu. Cela tient sans doute aux circonstances : la France était occupée. Le non-respect de cette condition substantielle souligne que c'est alors l'œuvre d'un pouvoir de fait.

Réponse 4 : L'ordonnance du 9 août 1944 prise par le Gouvernement provisoire de la République française et rétablissant la légalité républicaine, prononce l'illégalité juridique des gouvernements de l'État français (1940-1944).

Réponse juste

Commentaire : Pour le Général de Gaulle et le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF), cette fiction de la non-existence des gouvernements qui se sont succédé à Vichy répondait à plusieurs impératifs : faire en sorte que le GPRF s'inscrive sur le plan constitutionnel dans une transition avec les Lois constitutionnelles de 1875, et non dans la continuité d'une transition légale avec le Gouvernement de Vichy ; faire en sorte que la France compte parmi les Etats vainqueurs au sortir de la guerre ; permettre aux forces françaises libres d'entrer dans la guerre et ainsi de bénéficier de la protection des lois de la guerre. La fiction de la non existence de l'État français aboutissait également, par voie de conséquence, à ce que la France, considérée dans sa dimension abstraite et permanente, n'ait pas à répondre des crimes commis sous l'égide du gouvernement de Vichy. Finalement la continuité de l'Etat a été reconnue et la fiction de la non existence de Vichy a pris fin avec la reconnaissance par le Président Jacques Chirac de l'implication de la France dans les crimes commis sous Vichy, et par un arrêt du Conseil d'État, l'arrêt Papon, 12 avril 2002).

Réponse 5 : L'ordonnance du 9 août 1944 prise par le Gouvernement provisoire de la République française et rétablissant la légalité républicaine, déclare nuls les actes du gouvernement de l'Etat français (1940-1944).

Réponse juste

Commentaire : Il s'agit pour le Général de Gaulle et le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF) de déclarer nuls les actes constitutionnels, législatifs ou réglementaires promulgués par le gouvernement de Vichy depuis juin 1940. Toutefois, depuis le 16 juin 1940 et le rétablissement de la légalité, les Français ont vécu sous l'empire des lois de Vichy. Aussi, l'ordonnance du 9 août 1944 pose le principe de la nullité de droit des actes non individuels et précise toutefois que cette nullité doit être expressément constatée. Ainsi, et en simplifiant un peu la présentation, cela revient à considérer que les actes du gouvernement de Vichy sont applicables sauf déclaration expresse, et les actes pris par les autorités soumises au Général de Gaulle sont non applicables, sauf disposition expresse.

Question 2 : La transition constitutionnelle vers IVème République.

Réponse 1 : Outre l'instauration du droit de vote des femmes, l'ordonnance du 21 avril 1944 restaure les institutions de la IIIème République.

Réponse fausse

Commentaire : Le 10 juillet 1940, les institutions de la IIIème République n'avaient pas disparu, ce qui avait laissé penser à certains que la restauration de ces institutions était possible, une fois la fin du gouvernement de Vichy. Toutefois, le Général de Gaulle entendait profiter des circonstances pour établir en France un régime nouveau. Ainsi, l'ordonnance du 21 avril 1944 ne restaure pas la IIIème République, mais organise la période comprise entre le départ de l'occupant et la mise en place d'un nouveau régime. Ainsi, elle prévoit la mise en place d'une assemblée nationale constituante dès que des élections pourront être organisées (art. 1er - « Le peuple français décidera souverainement de ses futures institutions. À cet effet, une Assemblée nationale constituante sera convoquée dès que les circonstances permettront de procéder à des élections régulières, au plus tard dans le délai d'un an après la libération complète du territoire. Elle sera élue au scrutin secret à un seul degré par tous les Français et Françaises majeurs, sous la réserve des incapacités prévues par les lois en vigueur »). C'est le référendum du 21 octobre 1945 qui scella définitivement le sort des institutions de la IIIème République.

Réponse 2 : Par référendum le 21 octobre 1945, les Français choisissent de changer de régime et de passer à la IVème République.

Réponse juste

Commentaire : Le 21 octobre 1945, les Françaises (qui avaient voté la première fois l'année précédentes, lors des élections municipales d'avril 1944) et les Français sont appelés à répondre par référendum à la première question suivante: « voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit constituante? ». Les Français ont répondu largement oui (79% de participation; 96,4% de oui et 3,6% de non), à cette première question. Ainsi, la IIIème République morte politiquement le 10 juillet 1940, l'est juridiquement par ce référendum du 21 octobre 1945. La seconde question proposait une organisation provisoire des pouvoirs publics, jusqu'à l'entrée en vigueur de la future constitution.

Réponse 3 : Les institutions de la IVème République, soumises au référendum du 19 avril 1946, repose sur une assemblée unique qui élit le président de la République et le Président du Conseil.

Réponse juste

Commentaire : Le projet de constitution soumis à la ratification des électeurs ce 19 avril 1946 repose effectivement sur une assemblée unique qui élit le président de la République et le Président du Conseil. Ce régime d'assemblée est une innovation au regard du bicaméralisme et du régime peu ou prou parlementaire que la France a connu dans ses régimes précédents. Cependant, le 19 avril 1946 les électeurs répondent majoritairement négativement. Le projet de Constitution n'est donc pas adopté et une nouvelle assemblée constituante est élue afin de rédiger un nouveau projet de constitution.

Réponse 4 : La Constitution de la IVème République est finalement promulguée le 27 octobre 1946.

Réponse juste

Commentaire : Par référendum du 13 octobre 1946, les Français ont adopté le second projet de constitution qui leur a été soumis. Les institutions sont assez différentes de celles qui avaient été envisagées dans le projet d'avril 1946. La Constitution nouvellement adoptée est donc promulguée le 27 octobre 1946.

Réponse 5 : La Constitution de la IVème République s'inspire largement du discours que le Général de Gaulle prononça à Bayeux le 16 juin 1946, quelques jours après l'élection de l'Assemblée constituante.

Réponse fausse

Commentaire : Le Général de Gaulle a en effet, prononcé un discours important le 16 juin 1946, qui prononce une organisation des pouvoirs publics et un équilibre institutionnel. Ce discours intervient quelques jours après l'élection de la nouvelle assemblée constituante (élue le 2 juin 1946), chargée de rédiger le nouveau projet de Constitution. Le Général de Gaulle espère ainsi que cette assemblée reprendra ses propositions.

Mais, il n'en est rien et dès août, le Général de Gaulle se prononce contre ce projet qui sera finalement adopté par les Français en octobre 1946. Toutefois, si le discours de Bayeux n'inspira pas les rédacteurs de la Constitution de la IVème République, il constitue le socle idéologique de celle de la Vème République.

Question 3 : Le régime constitutionnel de la IVème République.

Réponse 1 : La déclaration des droits de la IVème République introduit pour la première fois des droits économiques et sociaux (égalité femme homme, droit de grève, liberté syndicale, droit à la santé, etc.).

Réponse juste

Commentaire : La IVème République « réaffirme solennellement les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des droits de 1789 », ainsi que les « les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, principes tirés des grandes lois de la IIIème République (liberté d'association, etc.). Elle proclame également des droits nouveaux en matière économique et sociale, « les Principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps »: l'égalité femme homme, la liberté syndicale, le droit à la santé, nationalisation des entreprises exploitant un service public national ou étant en situation de monopole de fait, etc. Cependant, contrairement au projet d'avril 1946 (qui proposait déjà des droits économiques et sociaux) et aux régimes constitutionnels antérieurs, la IVème République a inscrit sa garantie des droits, non dans une Déclaration, mais dans un Préambule. Pour autant, par son contenu et la force juridique qu'il conserve sous le régime suivant, la Vème République, ce Préambule équivaut à une Déclaration des droits.

Réponse 2 : Sous la IVème République, la loi est l'œuvre de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Réponse fausse

Commentaire : Originellement, le bicamérisme de la IVème République est inégalitaire: l'Assemblée nationale et élue au suffrage et vote seule la loi. La seconde chambre, qui ne s'appelle plus « Sénat » mais « Conseil de la République » et élue au suffrage universel indirect n'a qu'un rôle consultatif: si son avis n'est pas conforme au vote en première lecture de l'Assemblée nationale, celle-ci statue définitivement et souverainement sur les amendements proposés par le Conseil de la République.

Cependant, la révision constitutionnelle du 7 décembre 1954 restaure la seconde chambre dans un rôle parlementaire, réduisant en partie le déséquilibre institutionnel existant entre les deux chambres: désormais, le Conseil de la République participe à l'élaboration de la loi. En cas de retard du Conseil de la République dans l'examen des textes ou en cas de désaccord entre les chambres, l'Assemblée nationale a le dernier mot. En effet, elle « peut statuer définitivement en reprenant le dernier texte voté par elle ou en le modifiant par l'adoption d'un ou plusieurs des amendements proposés à ce texte par le Conseil de la République » (art 20C). Donc en ce sens la loi n'est pas l'œuvre de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Sénat n'existant pas en tant que tel sous la IVème République et « l'Assemblée nationale vote seule la loi; elle ne peut déléguer ce droit » (art. 13C), même après la révision constitutionnelle de 1954.

Réponse 3 : Le Président de la République traduit le caractère parlementaire du régime de la IVème République.

Réponse juste

Commentaire : Sous la IVème République, il existe un président de la République, à côté du chef du gouvernement. Ce bicéphalisme s'inscrit pleinement dans le caractère parlementaire du régime souhaité par le Constituant. Toutefois, élu pour sept ans par les chambres réunies, le Président de la IVème République est un président en retrait: il détient des pouvoirs moindres que dans les Lois constitutionnelles de 1875. Il dispose d'une autorité morale et néanmoins il détient le pouvoir de nommer le Président du Conseil, pouvoir important particulièrement en cas de crise. Comme dans tout régime parlementaire, ses actes sont contresignés par les ministres.

Question 4 : La pratique de la IVème République

Réponse 1 : On appelle rationalisation la volonté du pouvoir constituant à prévoir dans la Constitution des mécanismes destinés à restaurer l'autorité du Chef de l'Etat.

Réponse fausse

Commentaire : le parlementarisme rationalisé est un concept développé par Mirkin Guetzevitch à propos de la Constitution allemande de Weimar de 1919 : le parlementarisme rationalisé est «un ensemble de mécanismes constitutionnels destinés à assurer la stabilité de l'exécutif». Ainsi, il implique des techniques et mécanismes constitutionnels précisément prévus, afin de permettre au gouvernement, perçu comme a priori privé de majorité parlementaire stable, de gouverner. Le parlementarisme rationalisé porte ainsi particulièrement sur la procédure législative et la responsabilité ministérielle. Ainsi il est faux de dire que le parlementarisme rationalisé vise à restaurer l'autorité du chef de l'Etat. Elle vise à rééquilibrer le fonctionnement d'un régime parlementaire.

Réponse 2 : La double investiture du Président du Conseil contribue à l'instabilité du régime de la IVème République.

Réponse juste

Commentaire : D'abord selon la pratique instaurée dès le premier gouvernement de la IVème République, puis selon l'article 45 de la Constitution (suite à la révision de 1954), le Président du Conseil présente son programme et son gouvernement à l'assemblée nationale, qui se prononce par un vote. Cette investiture parlementaire fragilise l'autorité du Président du Conseil et de son gouvernement, devant une Assemblée qui acquiert par voie de conséquence une autorité plus forte.

Ainsi, des Présidents du Conseil désignés par le Président de la République n'ont pas obtenu l'investiture législative et leurs gouvernements sont « morts- nés ». Cette double investiture, associée à d'autres phénomènes (absence de majorités claires, démission du gouvernement en dehors des règles constitutionnelles, etc.) favorise l'instabilité du régime.

Réponse 3 : Avec la création du Comité Constitutionnel et d'un contrôle de constitutionnalité des lois, la IVème République met fin à la souveraineté de l'Assemblée nationale.

Réponse fausse

Commentaire : la IVème République innove en créant un Comité constitutionnel (art. 91 et s) qui « examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution ». Cependant, la complexité des conditions de saisine du Comité constitutionnel (saisine sur demande conjointe du Président de la République et du Président du Conseil, à la suite d'une demande de la majorité absolue du Conseil de la République) et les pouvoirs restreints de celui-ci (contrôle possible au regard de certains articles de la Constitution, à l'exclusion expresse par exemple du Préambule; si avis de non conformité rendu par le Comité constitutionnel, nécessité de réviser la Constitution avant de promulguer la loi) n'ont pas permis l'émergence d'un véritable contrôle de constitutionnalité, ni donc la limitation de la souveraineté de l'Assemblée nationale. A cela s'ajoute le régime représentatif et le légicentrisme découlant de la loi considérée comme l'expression de la volonté générale. Il est ainsi facile pour l'Assemblée de violer la Constitution, de s'arroger la prééminence (double investiture, dissolution difficile à mettre en œuvre, instabilité ministérielle, etc.). Sous la IVème République, l'Assemblée est donc souveraine.