

---

PIERRE AVRIL  
JEAN GICQUEL

## LA IV<sup>e</sup> ENTRE DEUX RÉPUBLIQUES

**N**OTRE HISTOIRE CONSTITUTIONNELLE est souvent présentée comme une succession de ruptures, par lesquelles chaque nouveau régime prend le contre-pied de celui qui l'a précédé ; c'est du moins ce qu'imaginent les témoins sensibles aux proclamations constituantes. Mais ils méconnaissent les continuités les plus coriaces qui survivent aux ruptures et déjouent les ambitions rénovatrices. Sous ce rapport, la IV<sup>e</sup> République fournit un exemple édifiant de velléités contrariées par d'irrésistibles pesanteurs qui la ramenèrent dans les ornières du régime déchu. Mais on n'a sans doute pas mesuré l'importance du legs que l'expérience de la décennie précédente avait transmis à la Constitution de 1958.

27

### I. LA III<sup>e</sup> SUCCESEUR DE LA IV<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

Évoquer la « gestion » de la Constitution de 1946 (R. Rémond) peut être ramené aisément à un exercice de style, appelé judicieusement par Marcel Prélot un « palimpseste<sup>1</sup> », qui consiste à dévoiler un régime dont la constitution a été effacée et recouverte d'une « seconde écriture ». De cette vision des choses, il apparaît que la IV<sup>e</sup> République a connu une involution conduisant à la restauration de la III<sup>e</sup>, pour reprendre la pertinente démonstration de Jacques Georgel<sup>2</sup>.

A prendre la mesure des choses, les lois de l'évolution constitutionnelle peuvent s'énoncer comme suit : une constitution s'inscrit, en

---

1. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 7<sup>e</sup> éd., 1978, n° 364.

2. *Critiques et Réformes des constitutions de la République*, thèse, Rennes 1958, Paris, Celse, 1959 et 1960.

règle générale, en réaction par rapport à sa devancière : « Plus jamais ça ! » Mais sachant qu'une constitution n'est pas pour autant une révolution, l'imitation, sous forme d'alluvions, se manifeste, en particulier, en matière de libertés publiques ou de culture politique : « Tout comme avant ! » La dialectique permet de prendre la distance « des intentions à la réalité », selon la démarche affectivée par Jacques Chapsal.

A la Libération, le peuple souverain a rendu responsable le régime de 1875 de la défaite de 1940 et de l'humiliation nationale. Au référendum du 21 octobre 1945, la condamnation est sans appel : 96,4 % des électeurs le rejettent ; mieux, le vomissent. Sur les ruines de la III<sup>e</sup> République, la « renaissance française<sup>1</sup> » appelle, selon le vœu des résistants, « un ciel nouveau et une nouvelle terre ». Bref, un nouvel élan républicain à l'image de ceux de 1792 et de 1848.

28

Si, en d'autres termes, « la III<sup>e</sup> était née d'un compromis, la IV<sup>e</sup> est née d'une passion<sup>2</sup> ». Dans une ambiance socialisante, l'avancée des droits et libertés se marque par la reconnaissance « des droits particulièrement nécessaires à notre temps », dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 et celle de la tradition républicaine (les *PFRLR*) en réaction contre le capitalisme et la négation de l'individualisme sous Vichy. La doctrine démocratique est réaffirmée, de son côté, avec autorité par Léon Blum : « Sur le principe qui est tout bonnement républicain, il n'y a ni compromis ni conciliation possibles : le premier et le dernier mot doivent appartenir à l'assemblée élue au suffrage universel direct. » Tout est dit sur le *parlementarisme à la française*, délicat euphémisme sous lequel se cache le régime d'assemblée.

Trois textes sont élaborés à cette époque : la constitution provisoire du 2 novembre 1945 ; le projet mort-né de constitution du 19 avril 1946 et la Constitution du 27 octobre suivant. Cependant, la diversité peut être ramenée aisément à l'unité de conception : dans la perspective tracée par la *Constitution Grévy*, la transposition de la souveraineté nationale en souveraineté parlementaire est opérée ; laquelle à son tour se décline en souveraineté partisane. Le tripartisme (PCF, SFIO et MRP) constitue en d'autres termes la « poutre maîtresse du régime<sup>3</sup> ». L'architecture a pu certes varier, en conformité avec la volonté du peuple et des compromis passés entre les partis associés, mais une idée-force est demeurée : le pouvoir est identifié à l'Assemblée nationale ; par hosti-

1. André Hauriou, *Le Socialisme humaniste*, Alger, Fontaine, 1944, p. 155.

2. André Siegfried, *De la III<sup>e</sup> à la IV<sup>e</sup> République*, Paris, Grasset, 1956, p. 213.

3. Jacques Fauvet, *La IV<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1959, p. 126.

lité au Sénat d'antan, un modeste Conseil de la République siège à ses côtés ; un cabinet est chargé sous son autorité de la mise en œuvre de la politique, tandis que le président de la République ressuscité est confiné dans un rôle de représentation. Simultanément, en vue de conjurer l'instabilité, la tare de la République défunte, les relations entre les pouvoirs publics sont disciplinées par la rationalisation des procédures de nomination et de démission du ministère, ainsi que celle afférente à la dissolution de l'Assemblée.

Le schéma devait se déliter au contact des mentalités et des réalités politiques, sans compter qu'à l'inverse de 1958 son application sera confiée à un personnel opposé à ses auteurs. Le tripartisme n'a survécu à ces lois de la pesanteur qu'entre le 20 janvier 1946, jour de la démission du général de Gaulle, et le 4 mai 1947, celui de la révocation des ministres communistes par Paul Ramadier. L'apologue des « mauvais jardiniers » de Jacques Donnedieu de Vabres décrit en termes pertinents cette palinodie : « Les constituants et leurs successeurs ont été des mauvais jardiniers. Séduits par le parfum des roses, ils ont coupé les églantiers et greffé sur leurs vieux troncs des rosiers. Mais leur espérance a déçu le rêve. Au bout de cinq à six ans, les églantiers ont de nouveau fleuri au lieu des roses<sup>1</sup>. »

Le régime de 1946 s'est effacé : la pérennité de la tradition républicaine a fait que « la III<sup>e</sup> s'est subrepticement ré-instituée dans la IV<sup>e</sup><sup>2</sup> », tant il est avéré que, si elle avait été reniée, « elle n'avait pas été oubliée<sup>3</sup> ».

La Constitution de 1875 était, d'abord, selon le mot fameux de Dufaure « un Sénat » ; ensuite un système institutionnel empreint de simplicité et enfin une magistrature morale, celle du président de la République. Pour en avoir pris le contre-pied, le texte de 1946 sera condamné à renoncer à son identité. Si le passé répond de l'avenir, la loi du retour peut se vérifier.

### *Le retour du bicamérisme*

« Nous ne voulons pas de Sénat, vive l'Assemblée unique ! » Le mot d'ordre de 1946 a été occulté par la lente et persévérante renaissance du Conseil de la République.

En dépit de la volonté exprimée par le peuple français, le 5 mai 1946,

1. *L'Organisation de l'État*, Paris, IEP, 1951-1952, p. 641.

2. André Siegfried, *op. cit.*, p. 252.

3. *Ibid.*, p. 136.

et le général de Gaulle à Bayeux, le mois suivant, la Constitution de 1946 se borne à un « monocamérisme tempéré » (P. Coste-Floret, rapporteur général de la Constitution). Autrement dit, le Conseil de la République fait figure, à la limite, de corps étranger au Parlement. Bien que partie intégrante (art. 5), il est dépourvu, comme l'observe Marcel Prélot, de son autorité représentative : « le peuple exerce sa souveraineté par ses députés » (art. 3) autant que de ses attributs ; « l'Assemblée nationale vote seule la loi » (art. 13) ; elle investit seule le président du Conseil et le contrôle (art. 48 et 49). Au surplus, les conseillers sont élus, aux termes de la loi du 27 octobre 1946, selon des modalités compliquées, pour partie par les collectivités territoriales, pour partie par les députés, de manière « à faire régner l'autorité des partis politiques et la représentation proportionnelle la plus complète qui soit<sup>1</sup> ». Le résultat est éloquent : à l'issue des élections des 24 novembre et 8 décembre 1946, le groupe communiste, avec 84 membres, devient le plus important au palais du Luxembourg<sup>2</sup>. La rupture avec le passé est consommée : le Sénat débaptisé, émasculé, est ravalé à une autorité consultative, sinon à un appendice de l'Assemblée.

Cependant, le Conseil de la République dispose d'une garantie : « la révision relative à son existence ne peut être réalisée sans son accord » (art. 90 de la Constitution). De la même façon, il participe à l'élection du président de la République (art. 29).

Un tel degré d'abaissement ne pouvait qu'encourager les initiatives en vue d'une « remontée continue » (G. Monnerville). La fin du tripartisme en sera le signal, avec le retour au pouvoir du Parti radical, le parti dominant de la III<sup>e</sup> République. C'est ainsi qu'André Marie, éphémère président du Conseil issu de ses rangs, crée un précédent significatif le 13 août 1948 en posant implicitement la question de confiance aux conseillers<sup>3</sup>. Au « mois de Marie » succède l'« année Queuille », qui marque le retour aux sources. La loi du 23 septembre 1948 restaure, à cet effet, le collège électoral et le mode de scrutin de l'ancien Sénat, « le grand conseil des communes françaises », qui perdurent de nos jours<sup>4</sup>.

1. Jacques Chapsal, *La Vie politique en France, de 1940 à 1958*, Paris, PUF, 1984, p. 168.

2. Cependant, le partage des présidences de l'État décidé au sein du tripartisme échoua : Auguste Champetier de Ribes (MRP) l'emporta sur Georges Marrane (PCF), le 27 décembre 1946. *L'interdépendance des présidences* profita essentiellement au Parti radical par la suite.

3. Ultérieurement, Edgar Faure en 1955 et Bourguès-Maunoury en 1957 estimèrent qu'un vote défavorable à l'occasion du vote d'un projet de loi les obligerait à quitter le pouvoir.

4. V. *Pour mieux connaître le Sénat*, Paris, La Documentation française, 3<sup>e</sup> éd., 1993, p. 38.

Bref, la réhabilitation du bicamérisme<sup>1</sup> est en marche. Dès sa réunion constitutive, le 16 décembre suivant, le nouveau Conseil de la République, renouvelé en totalité sur ces entrefaites, marque sa volonté de renouer avec le passé. Au terme d'une « opération prestige » (J. Geogel), il décerne à ses membres le titre envié de *sénateur* par une modification de son règlement<sup>2</sup>. Mieux, l'épisode est connu, le 14 juin 1949 de la même manière, il ressuscite, en dépit de la Constitution, l'interpellation sous la forme d'une question orale avec débat, en plaçant devant le fait accompli les députés et le président de la République. En réponse à la protestation d'Édouard Herriot, celui-ci ne peut que s'incliner, le 27 juillet, au motif que « chaque assemblée est maîtresse de son règlement ».

Dans ces conditions, il appartiendra au pouvoir constituant de consacrer, le 7 décembre 1954, la résurgence du passé. Le fait essentiel de cette prétendue « réformatte » n'est rien de moins que la reparlementarisation du régime. Outre le retour des sessions, le Conseil de la République accède à la fonction législative par l'examen des projets et propositions et le rétablissement de la navette. Tant et si bien que, de cette date à juin 1958, plus de 90 % des lois adoptées, selon François Goguel, le seront « par accord complet entre les assemblées ».

Par surcroît, parallèlement à l'assouplissement du recours à la dissolution, la révision constitutionnelle tire les conséquences de l'échec de la rationalisation s'agissant de la formation du ministère.

### *Le retour aux relations implicites entre les pouvoirs publics*

A rebours de la simplicité et de la spontanéité des règles du jeu politique de 1875<sup>3</sup>, celui de 1946 entendait les réglementer en vue de réfréner l'instabilité ministérielle. La rationalisation était accordée à une vision mécanique des choses : le peuple délègue sa souveraineté à une alliance de partis disciplinés, laquelle anime et contrôle les pouvoirs publics. Ensuite, le président de la République entérine le rapport de forces en

1. François Goguel, *Mélanges. Léo Hamon*, Paris, Economica, 1982, p. 325.

2. Sur ces entrefaites, le Comité constitutionnel s'était réuni, pour la seule fois de son existence, les 17 et 18 juin 1948 (*in* G. Berlia, *Les Constitutions et les Principales Lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7<sup>e</sup> éd., p. 606). Il donna raison au Conseil de la République dans le conflit de procédure qui l'opposait à l'Assemblée pour l'examen en urgence des lois. Le règlement de celle-ci fut modifié en conséquence.

3. L'article 6 de la loi du 25 février 1875 disposait : « Les ministres sont solidairement responsables devant les chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. »

désignant un président du Conseil, conçu sous les traits d'« un premier ministre au sens anglais du terme » (P. Coste-Floret). Seul, en effet, celui-ci bénéficie de la confiance des députés (art. 45 de la Constitution) ; seul il engage la responsabilité du ministère (art. 49), selon les strictes procédures de la question de confiance et de la motion de censure (art. 49). Son retrait est susceptible de provoquer la dissolution de l'Assemblée à partir du moment où les conditions posées (deux crises à la majorité absolue au cours d'une période de dix-huit mois) sont réunies (art. 51). Soit « du neuf et du raisonnable », selon l'expression du temps.

32 Il n'y a pas lieu d'épiloguer sur cette méthode de gouvernement qui prétend réduire la vie politique à un jeu de société. De fait, cette construction pointilliste autant que perfectionniste sera démantelée sur-le-champ. En termes prémonitoires, René Coty devant les assemblées constituantes en avait souligné l'inanité : « la rationalisation des crises ministérielles [...] laissera une large place à un marché noir<sup>1</sup> » ; cet article « ne servira à rien », il s'agit tout au plus de « fortifications de papier »<sup>2</sup>.

La renaissance des pratiques de la III<sup>e</sup> sera immédiate, au plus fort du tripartisme : Paul Ramadier (SFIO), désigné par le président Auriol, est investi à titre personnel le 21 janvier 1947, selon le nouveau scénario. Toutefois, après avoir désigné ses ministres, il éprouve le besoin, une semaine plus tard, de sacrifier au *rite républicain* en sollicitant cette fois-ci une confiance collective, par le biais de la discussion d'interpellations. La pratique dévastatrice de la *double investiture* est née. Elle s'imposera à ses successeurs au point d'en faire trébucher, par rancœur de ministrables déçus (Robert Schuman en septembre 1948 ; Henri Queuille en juillet 1950). Elle ruinera l'autorité affichée du président du Conseil, ravalé au rang du chef à celui de conciliateur. Tel Lazare, le *primus inter pares* ressuscite : Henri Queuille succède à Aristide Briand. Sans doute, des personnalités (Antoine Pinay en 1952 et surtout Pierre Mendès France en 1954) brillèrent au ciel politique, mais à la manière d'un météore.

Le pouvoir constituant consacrera la convention de la constitution à cette date en supprimant l'investiture personnelle devenue superflète. La « seconde écriture » du texte de 1946 marque la revanche de 1875, autant que celle de la règle politique sur la règle juridique.

1. Séance du 19 avril 1946, *JO*, p. 1771.

2. Séance du 5 septembre 1946, *JO*, p. 3556.

L'avènement de la « troisième force » en 1947 accélère le processus, en confiant le pouvoir, pour l'essentiel, aux vaincus de la Libération ; à des partis modérés indisciplinés enclins aux luttes de personnalités. Le gouvernement par les centres, confronté aux extrêmes communiste et gaulliste, se rattache très exactement à ce que Jacques Bainville appelait « l'hygiène de la République : ni réaction ni révolution ». Cette vertu cardinale de 1875 a sans doute sauvé le régime à partir de 1947, mais au prix d'un reniement.

A ce titre, la motion de censure est abandonnée<sup>1</sup> ; la question de confiance formalisée est dévoyée en une « pseudo-question de confiance » (C.-A. Colliard). Au détour d'une phrase, le président du Conseil engage la responsabilité du cabinet et, par susceptibilité, se retire à la pluralité des voix<sup>2</sup>. A tous égards, sur les ruines des procédures sophistiquées, l'interpellation a recouvré sa redoutable efficacité. L'instabilité de la IV<sup>e</sup> (22 gouvernements en douze ans) a été d'autant favorisée qu'elle ne comportait aucune sanction, sinon l'avantage de la promotion à la fonction ministérielle, en raison de la neutralisation du droit de dissolution. La technique des « votes calibrés », décrite par André Hauriou, a consisté pour les députés à moduler leur agressivité, de sorte que le ministère ne soit pas renversé dans les formes constitutionnelles, c'est-à-dire à la majorité absolue. Sans doute la dissolution n'est pas demeurée la « fausse fenêtre » à laquelle Georges Burdeau la comparait. A la suite d'erreurs de tirs, Edgar Faure y recourut le 1<sup>er</sup> décembre 1955, au lendemain de la révision constitutionnelle qui en avait facilité le recours par le maintien en fonction du cabinet<sup>3</sup>.

La force attractive des lois de 1875 a eu raison de la rationalisation comme de l'affirmation d'une souveraineté parlementaire dont le titulaire s'est plus soucié, à la limite, de la proclamer que de l'exercer. A preuve, la délégation successive du pouvoir législatif (loi André-Marie du 17 août 1948) et constituant (loi du 3 juin 1958) au bénéfice d'un pouvoir exécutif censé « rendre compte comme le serviteur à son maître » (discours de Pierre Mendès France, à Évreux, 30 janvier 1955).

1. Aucune motion ne fut adoptée ; cinq sur une vingtaine firent l'objet d'un débat. V. Jacques Chapsal, *op. cit.*, p. 209.

2. Pour faire tomber les amendements, le président du Conseil n'avait d'autres ressources que d'utiliser *la question de confiance en rafales*.

3. La crise ministérielle se présente aussi comme un mode de gestion des problèmes : une sorte de méthode de gouvernement à secousses, selon Edgar Faure (« La crise de la démocratie », *Le Monde*, 27 mars 1953).

*Le retour au pouvoir présidentiel d'influence*

A la Libération, « on voulait une présidence sans la vouloir tout en la voulant » (A. Siegfried). La Constitution de 1946 s'y résigna, en définitive, comme l'atteste sa présentation matérielle au titre V... après le Conseil économique. Elle se référa au modèle façonné par la tradition républicaine à partir de 1879. En un mot, une autorité liée en contraste avec la « préférence arbitraire » dont elle avait fait montre jadis, selon Léon Blum, qui enregistre la volonté populaire en désignant le président du Conseil (art. 45 de la Constitution). Le chef de l'État préside le Conseil des ministres, dont l'ordre du jour a été arrêté par le chef du Gouvernement (règlement intérieur du Gouvernement de 1947). De manière classique, il accomplit formellement les gestes du pouvoir (promulgation des lois, ratification des traités, nomination des hauts fonctionnaires) en raison de la généralisation de la règle du contreseing (art. 38)<sup>1</sup>. Au final, « un gardien de la Constitution » (P. Coste-Floret) ou une magistrature morale qui « n'est que cela mais... tout cela<sup>2</sup> ».

34

Pour classiques qu'elles soient, ces expressions n'en comportent pas moins une face cachée, à l'image de Jules Grévy, l'« ennemi du pouvoir qui aimait au fond le pouvoir », l'initiateur de pratiques souterraines d'orientation politique. Ce que Vincent Auriol, confronté à seize crises ministérielles, révélera dans son *Journal du septennat* : « Le président a un pouvoir d'action sans se découvrir. » Au demeurant, dès son élection, celui-ci avait annoncé : « Je ne serai ni un président soliveau ni un président personnel<sup>3</sup>. » Jouant de cette ambiguïté, il a pu se ménager un espace d'autonomie, ou élaborer des « règles de compensation » (G. Berlia), au milieu du multipartisme débridé et de la rivalité des personnalités.

En témoigne le choix orienté du président du Conseil, « poussant l'un, barrant l'autre, ayant ses têtes » (J. Fauvet), marquant une inclination pour le Parti radical. « J'ai eu trois excellents présidents du Conseil radicaux : Ramadier, Schuman et Queuille », aimait à dire Vincent

1. Il y a lieu de relever, à toutes fins utiles, que le président ne peut exercer le droit de grâce qu'en Conseil supérieur de la magistrature (art. 35) ; que le président de l'Assemblée nationale peut se substituer à lui en matière de promulgation de la loi (art. 36), sans oublier que ce dernier devient de droit président du Conseil en cas de dissolution (art. 52 dans sa rédaction initiale).

2. G. Berlia, « La présidence de la République, magistrature morale du régime », in *Droit public interne et international*, Paris, LGDJ, 1980, p. 54.

3. Cité par G. Elgey, *La République des illusions*, Paris, Fayard, 1965, p. 300.

Auriol à la manière d'une boutade. Pour s'en tenir à un autre exemple, après avoir levé l'hypothèque, comme l'on disait jadis, il *inventa* Antoine Pinay, en 1952.

Au terme de son mandat, la « reconquête opérée »<sup>1</sup> par la fonction présidentielle est marquée par l'affrontement, en décembre 1953, pour le choix de son successeur, entre Joseph Laniel (président du Conseil en exercice) et Marcel-Edmond Naegelen, avant que l'esprit de la III<sup>e</sup> ne les départage en la personne de René Coty, vice-président du Conseil de la République. On sait que la pratique voulait que la présidence de la Haute Assemblée fût regardée comme l'antichambre de l'Élysée. Pour Jean-Jacques Chevallier, le second chef de l'État est « plus classique, rappelant davantage le régime précédent par le parti pris de discrétion constitutionnelle de neutralité, au moins apparente<sup>2</sup> ». Dans un raccourci, René Coty définissait son ambition : « continuer à l'Élysée le métier de conseiller de la République qu'il exerçait auparavant au Sénat ». A bien y réfléchir, cette formule résurgente unit dans un même mouvement les institutions réprouvées de 1946 qui devaient survivre à la chute du régime.

35

Le président a joué un rôle discret mais essentiel, en 1956, en préférant Guy Mollet à Pierre Mendès France et, plus encore, en jetant le poids de sa démission (cas unique) dans son message au Parlement, le 29 mai 1958, afin que « le plus illustre des Français » dénoue la crise du régime. Son révisionnisme rentré a accéléré le cours de l'histoire comme jadis Albert Lebrun en 1940, même si, à l'évidence, les circonstances ne présentaient pas la même gravité. Ce qui compte, en définitive, c'est qu'au moment crucial le président de la République ait imposé son choix au pays. Au demeurant, Esmein relevait, de manière anticipatrice, sous le régime de 1875, que le choix du chef du Gouvernement, hérité de la monarchie, « est politiquement sa fonction essentielle ».

Le mimétisme ambiant conduit à s'interroger : la IV<sup>e</sup> République a-t-elle existé ? La loi du retour n'est-elle pas, tout bien considéré, une loi du genre, ou une logique de situation, à partir de l'instant où la souveraineté parlementaire était installée au cœur du pouvoir à l'unisson de l'esprit du temps ?

Mais ce serait être injuste pour la classe politique que d'imaginer qu'elle se résignât à une politique d'« alignement » (M. Morabito et

1. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949 (rééd. 1984), p. 583.

2. Jean-Jacques Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 6<sup>e</sup> éd., 1981, n° 456.

D. Bourmaud). On en veut pour preuve que, dès 1946, le MRP proclamait : « Votez la constitution afin de la réformer. » Douze ans plus tard, l'un des siens, Robert Lecourt, à la Chancellerie est en charge de la révision constitutionnelle relancée à l'issue de la première, en 1955.

République des illusions et des contradictions, la IV<sup>e</sup> a été également celle de l'imagination. De mauvais jardiniers peuvent aussi ensemen- cer de nouvelles terres.

## II. LA V<sup>e</sup> HÉRITIÈRE DE LA IV<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

36 Parce que la *pratique* a accusé l'ampleur de la rupture provoquée par la V<sup>e</sup> République, les éléments de continuité présents dans le *texte* de la Constitution du 4 octobre ont été négligés. Nombre de dispositions de 1958, et non des moindres, sont cependant l'aboutissement direct de réformes entreprises sous la IV<sup>e</sup> et il est significatif qu'elles aient été adoptées en plein accord avec les ministres d'État du gouvernement du général de Gaulle (sinon à leur initiative) : c'est que beaucoup d'entre elles n'étaient que l'héritage de la « Mal-aimée », comme l'appelait joliment Joseph Barsalou<sup>1</sup>.

Sans prétendre dresser un inventaire exhaustif, on peut classer ce legs historique sous trois rubriques : la postérité de la question de confiance, la systématisation des irrecevabilités, et enfin la métamorphose du Comité constitutionnel.

### *La postérité de la question de confiance*

Polyvalente et meurtrière, la question de confiance était jusqu'à 1958 l'arme unique des présidents du Conseil ; leur expérience conduisit à rationaliser son mécanisme tout en diversifiant l'arsenal du Gouvernement ; l'engagement de sa responsabilité n'est plus que l'ultime étape dans une escalade dont les degrés intermédiaires relèvent désormais de prérogatives simplement procédurales.

I. L'alinéa 3 de l'article 49 C, souvent présenté comme le symbole de l'abaissement de l'Assemblée sous la V<sup>e</sup> République, est en réalité une disposition élaborée et quasiment adoptée par le précédent régime

---

1. Le nom de cet éditorialiste de *La Dépêche du Midi* ne dira sans doute plus rien au lecteur d'aujourd'hui, mais, avec quelques autres, il incarna un journalisme en voie de disparition. Il avait publié sous ce titre mélancolique un ouvrage qui est un témoignage (Plon, 1964).

auquel la pratique avait révélé la faille du mécanisme de la question de confiance établi par l'article 49 de la Constitution de 1946.

Pour assurer la stabilité gouvernementale, on l'a vu, un rigoureux parallélisme avait été institué entre l'investiture du président du Conseil et la démission du Gouvernement, lesquelles ne pouvaient, *constitutionnellement*, intervenir qu'après un vote à la majorité absolue des députés. Mais c'était compter sans les abstentions lorsque la question de confiance était posée sur un texte ; celui-ci était adopté à la majorité des suffrages exprimés (c'est-à-dire déduction faite des abstentions), et repoussé lorsque le nombre des suffrages « contre » excédait celui des suffrages « pour », sans que les premiers atteignent nécessairement le chiffre fatidique des 313 voix de la majorité absolue des députés. Il l'atteignait d'ailleurs très rarement (cinq fois sur 18 démissions<sup>1</sup>), parce qu'une crise ouverte dans les conditions constitutionnelles entraînait dans le décompte ouvrant droit à la dissolution. Il ne restait alors au Gouvernement mis en minorité qu'à démissionner, bien qu'il n'y fût pas constitutionnellement obligé, puisque l'Assemblée lui refusait le texte sur l'adoption duquel il avait engagé son existence.

37

La première initiative tendant à neutraliser cet effet pervers des abstentions remonte au 23 juillet 1953, à l'occasion d'un débat sur la révision ; un député MRP de Loire-Atlantique, du nom d'Édouard Moisan, déposa un amendement proposant que « seules les voix contre » soient recensées dans les scrutins sur une question de confiance ; il ajoutait que si la confiance n'était pas refusée à la majorité constitutionnelle, la « décision sur le texte en cause est acquise<sup>2</sup> ».

Le 17 janvier 1957, Paul Coste-Floret, qui avait été le rapporteur de la seconde Constituante, déposa au nom du MRP une proposition qui prévoyait que « la question de confiance posée par le président du Conseil pour obtenir l'adoption d'un texte vaudrait sommation à l'opposition de déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté sans vote<sup>3</sup> ».

Le 21 mars 1958, enfin, l'Assemblée nationale adopta, en le modifiant, le projet présenté par le gouvernement Gaillard : « Lorsque le

1. Jean Lyon, *Nouveaux Suppléments au traité d'Eugène Pierre*, t. II, Paris, La Documentation française, 1990, p. 95.

2. Cité par Robert Lecourt, « L'origine mouvementée de l'article 49-3 », *France-Forum*, janvier-mars 1990, p. 25.

3. Cité par Pierre Pflimlin, *Mémoires d'un Européen de la IV<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1991, p. 94 et 153.

gouvernement fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption ou le rejet d'un texte législatif [...] si aucune motion de défiance n'est opposée [...] le président de l'Assemblée nationale constate que la confiance accordée au gouvernement en vertu de l'article 45 (c'est-à-dire par le vote d'investiture) n'a pas été retirée et que le texte à propos duquel le gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, et selon les cas, adopté ou rejeté<sup>1</sup>. » La procédure était un peu plus compliquée que celle de l'actuel article 49 C, alinéa 3, car elle prévoyait concurremment le vote d'une motion de confiance (l'abstention était interdite sur celle-ci comme sur la motion de défiance), mais l'essentiel du mécanisme était donc admis par les députés.

38 Ministre d'État du gouvernement de Gaulle, Pierre Pflimlin le fit inscrire dans la Constitution, après que Michel Debré s'y fut rallié, non sans réserve («qu'un texte soit adopté [...] sans vote du fait qu'aucune motion de censure n'a été déposée, voilà qui heurte mon sens du parlementarisme<sup>2</sup> »).

On notera simplement que le texte adopté en mars fondait le mécanisme sur la confiance initialement accordée au gouvernement lors de son investiture ; ce lien était devenu implicite dans l'article 49 C, alinéa 3, mais tout le monde considérait alors que le Premier ministre devait faire approuver son programme en application du 1<sup>er</sup> alinéa dudit article, ce qui légitimait la prérogative gouvernementale. Depuis, le lien a été rompu et les gouvernements sans majorité de la 9<sup>e</sup> législature ont dévoté le système.

II. Le projet adopté le 21 mars 1958 disposait que, lorsque le Gouvernement avait fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption d'un texte, « le débat s'ouvre et se poursuit sur le texte en discussion, ainsi que sur les amendements, chaque vote étant réservé lorsque le Gouvernement le demande ». Cette disposition consacrait la pratique qui avait progressivement conduit à assouplir le principe traditionnel de la spécialité des votes, en application duquel la question de confiance devait être posée autant de fois qu'il y avait de scrutins à émettre. C'est-à-dire sur chaque article du texte et sur chaque amendement. Cette multiplication des questions de confiance augmen-

1. *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1987, t. 1, p. 222.

2. Michel Debré, *Trois Républiques pour une France*, Paris, Albin Michel, 1988, t. 2, p. 380.

tant en proportion les risques d'échec, on avait fini par admettre que le président du Conseil pouvait, dès lors qu'il engageait la responsabilité de son gouvernement, choisir le moment et l'objet des votes, et donc regrouper ceux-ci en un scrutin unique<sup>1</sup> : c'était la « coutume parlementaire » à laquelle fit allusion le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960 sur le vote bloqué. Les rédacteurs de l'article 44C alinéa 3 avaient en effet retenu le procédé du scrutin unique, mais en le dissociant de la responsabilité, pour en faire une prérogative de droit commun à la disposition du Gouvernement dans la conduite de la discussion législative.

D'autre part, un principe également traditionnel voulait que les assemblées fussent maîtresses de leur ordre du jour ; or le Gouvernement éprouvait souvent de grandes difficultés à leur faire accepter la discussion de ses projets au moment qu'il souhaitait, et il n'avait à sa disposition pour y parvenir que l'arme surdimensionnée de la question de confiance, dont le résultat était aléatoire : le gouvernement Edgar Faure ayant ainsi posé la question de confiance contre les propositions de la conférence des présidents, qui refusaient d'inscrire ses projets, fut battu le 29 novembre 1955, à la majorité absolue, et la dissolution s'ensuivit... Cette expérience n'est pas étrangère à la disposition du projet adopté le 21 mars 1958, aux termes de laquelle est de droit l'inscription à l'ordre du jour d'un texte sur lequel le Gouvernement a l'intention d'engager son existence<sup>2</sup>. Comme pour le scrutin unique, la priorité dont bénéficie le Gouvernement pour l'inscription de ses projets (article 48 C) a été dissociée de la responsabilité et est devenue une prérogative de droit commun.

39

### *La systématisation des irrecevabilités*

Les deux catégories de restrictions apportées par la Constitution de 1958 à l'initiative parlementaire appartiennent à l'héritage, mais leur sort est paradoxal, car celle qui fut le plus mal accueillie (art. 34, 37 et 41) s'est révélée à peu près inopérante, tandis que celle qui s'est révélée la plus rigoureuse à l'usage a été facilement admise (art. 40).

I. L'irrecevabilité financière a suivi une évolution quasi linéaire. L'article 17 de la Constitution de 1946 écartait l'initiative des dépenses lors de la discussion budgétaire (aucune proposition tendant à aug-

1. Jérôme Solal-Céligny, « La question de confiance », *RDP*, 1956, p. 312.

2. *Documents pour servir...*, *op. cit.*, t. 1, p. 222.

menter les dépenses prévues ou à en créer de nouvelles n'était recevable) ; pour déjouer les subterfuges qui, tels les amendements indicatifs de réduction, tournaient l'interdiction, le décret organique du 19 juin 1956 précisa que les amendements ne seraient recevables que s'ils tendaient à supprimer ou à réduire efficacement une dépense. Le projet du 21 mars 1958 franchit un pas décisif en étendant l'irrecevabilité, qui ne s'appliquait qu'en matière budgétaire, à toutes les propositions de loi et à tous les amendements.

La filiation directe de l'article 40C a été attestée par la décision n° 60-11 DC du 2 janvier 1961, dans laquelle, pour définir la « charge publique », le Conseil constitutionnel ne s'est pas seulement appuyé (exceptionnellement) sur les débats du Comité consultatif constitutionnel, mais aussi sur le décret organique du 19 janvier 1956, et il s'est également référé au projet de révision adopté le 21 mars 1958. De même, la continuité est manifeste en ce qui concerne l'article 47 C pour le vote des lois de finances et l'ordonnance du 2 janvier 1959 sur la présentation et le contenu de celles-ci.

II. La limitation du domaine de la loi émut profondément la doctrine en 1958 et elle agita l'assemblée générale du Conseil d'État ; Marcel Waline, qui siégeait parmi les personnalités qualifiées du Comité consultatif constitutionnel, trouvait l'innovation « révolutionnaire » au regard des principes du droit public français<sup>1</sup>. En revanche, elle ne souleva guère de réserves de la part des membres parlementaires du CCC.

Frappante sur le plan des principes, l'innovation ne faisait en effet que reprendre, en le systématisant, le principe de la loi du 17 août 1948. Le projet présenté par Paul Reynaud au nom du gouvernement André Marie adoptait toutefois une démarche inverse de celle qui sera suivie en 1958 : afin de restituer au Gouvernement une compétence élargie dans les domaines administratif, économique et financier, elle partait de la notion de matières réglementaires par nature, dont elle donnait l'énumération limitative ; dans ces domaines, le Gouvernement était autorisé à « abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur ».

La faiblesse de cette loi, comme le montra le professeur Roger Pinto<sup>2</sup>, provenait, d'une part, de ce qu'elle ne formulait aucun critère du pouvoir

1. *Ibid.*, 1988, t. 2, p. 87.

2. Roger Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *RDP*, 1948, p. 532, repris dans *id.*, *Au service du droit*, Publications de la Sorbonne, 1984, p. 30.

réglementaire par nature et, d'autre part, de ce que le Parlement « ne s'interdit pas, et ne pouvait s'interdire, d'intervenir à l'avenir. Son intervention réduira ou fera disparaître ce domaine réglementaire par nature ».

C'est ce qui advint, et cette première expérience inspira la réflexion d'un certain nombre de membres du Conseil d'État, dont Raymond Janot a retracé la démarche de manière très vivante<sup>1</sup>. La finalité restait la même qu'en 1948, mais le nouveau système fut construit à partir de la notion de matières législatives limitativement énumérées (c'était la « révolution »), tout le reste ressortissant au domaine réglementaire qui se caractérisait donc par un critère résiduel. Afin d'empêcher le Parlement de reconquérir le terrain désormais attribué au pouvoir réglementaire, la distinction fut inscrite dans la Constitution et le Conseil constitutionnel chargé d'en être le gardien.

Mais, selon la fameuse formule du professeur Jean Rivéro, tirant les conclusions du colloque d'Aix-en-Provence, « la révolution était possible, la révolution n'a pas eu lieu ».

41

### *La métamorphose du Comité constitutionnel*

Innovation majeure de la V<sup>e</sup> République (avec l'élection populaire du président de la République), le Conseil constitutionnel était simplement présenté par le commissaire du gouvernement Janot comme « une reprise et une amplification assez considérable du Comité constitutionnel de la Constitution de 1946<sup>2</sup> », c'est-à-dire simplement comme l'aménagement d'une institution existante.

Concession aux partisans du bicamérisme, frustrés que le Conseil de la République n'eût, comme son nom l'indiquait, qu'un rôle consultatif et que le vote de la loi lui ait été retiré, le Comité constitutionnel pouvait être saisi par lui aux fins d'examiner « si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution » (art. 93) ; dans l'affirmative, la loi était soumise à une nouvelle délibération des députés et, si ceux-ci persistaient, la loi ne pouvait être promulguée avant que la Constitution n'ait été révisée. Pour aménager le dogme de la souveraineté parlementaire, on avait préféré considérer que l'Assemblée s'était trompée de procédure et qu'elle avait « choisi la voie législative ordinaire alors qu'elle aurait dû choisir la procédure de révision<sup>3</sup> ».

1. Raymond Janot, « L'origine des articles 34 et 37, au colloque d'Aix-en-Provence », *Le Domaine de la loi et du règlement*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1978, p. 61.

2. *Documents pour servir...*, *op. cit.*, t. 2, p. 72.

3. Georges Vedel, *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949 ; 2<sup>e</sup> éd. 1984, p. 552.

On observera que l'accent était mis sur l'aspect procédural au détriment des règles de fond, d'autant que le Préambule était expressément exclu du contrôle. Mais, sous cette dernière réserve traitée par préterition par la Constitution de 1958 (avec les conséquences que l'on sait), la démarche préfigurait la « doctrine Vedel » sur le *Lit de justice* que l'on retrouvera en 1992 et qui sera mis en œuvre pour le droit d'asile en 1993.

42 Les rédacteurs de 1958 avaient en somme utilisé une institution existante pour veiller au respect des innovations de la Constitution, tout particulièrement en ce qui concerne la nouvelle définition du domaine de la loi. Incidemment, on lui confia le contrôle de la conformité des règlements des assemblées et le contentieux des élections parlementaires. A propos du contrôle des règlements, il n'est pas indifférent que la seule intervention du Comité, en 1948, ait porté sur un désaccord concernant la procédure d'urgence, qui n'était pas définie de la même manière au Palais-Bourbon et au Luxembourg, ni qu'une tentative pour le saisir ait eu lieu en 1949, à l'occasion de la modification du règlement du Conseil de la République<sup>1</sup> ; le rapprochement est d'autant plus significatif qu'il s'agissait du vote de propositions de résolutions après le débat sur une question orale (ce que le Conseil constitutionnel devait censurer en 1959), et que le rapporteur du Conseil de la République était M. Michel Debré...

Quant au contentieux électoral, la pratique de la vérification des pouvoirs par les assemblées avait donné lieu à des décisions si choquantes en 1951 et en 1956, surtout, avec l'invalidation des poujadistes, qu'il parut tout naturel de le confier à cet avatar du Comité constitutionnel qu'était le nouveau Conseil.

Ainsi la Constitution de 1958 se présentait comme l'héritière directe de la IV<sup>e</sup> République pour l'essentiel des innovations touchant la technique parlementaire ; elle reprenait, en la menant à bien, la réforme manquée de 1946 et tirait les conséquences de la pratique qui en avait été faite. Il y a sans doute quelque ingratitude à méconnaître cette filiation, qui témoigne de la continuité à travers les ruptures les plus radicales.

---

1. Sur le Comité de 1946, v. notre *Conseil constitutionnel*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 3<sup>e</sup> éd., 1955.

## R É S U M É

*L'enchaînement qui va de 1875 à 1958 en passant par 1946 s'inscrit dans une espèce de dialectique selon laquelle la IV<sup>e</sup> République n'aurait fait que prolonger la III<sup>e</sup> à son corps défendant, parce qu'elle n'avait ni voulu ni pu rompre avec le principe politique de la souveraineté parlementaire (thèse). Mais elle annonçait, par la réflexion qu'inspira son expérience, ce qui allait advenir en 1958 dans le perfectionnement du parlementarisme rationalisé (antithèse). La V<sup>e</sup> République se révéla finalement et paradoxalement comme « une III<sup>e</sup> qui aurait réussi » (synthèse), mais en empruntant des voies que ses promoteurs n'avaient certainement pas soupçonnées en 1958.*