

§ 5 La République parlementaire (1870-1958)

Les trois lois constitutionnelles de 1875, qui donnent naissance à ce régime républicain, ont été élaborées et adoptées par une assemblée constituante. L'art. 1^{er} du Décret du 8 septembre 1870 portant convocation des collèges électoraux précise que ces élections ont pour objet d'« élire une Assemblée nationale constituante ».

Cette assemblée, élue le 8 février 1871 « a une double mission : se prononcer sur la guerre ou la paix, décider sur les institutions du pays » (Marcel Prélot). Cette deuxième tâche résulte d'un texte du gouvernement provisoire du 29 janvier 1871, lequel se réfère implicitement au D. du 8 septembre 1870 visant la réunion d'une assemblée nationale constituante.

À proprement parler il n'y a pas une Constitution de la III^e République, mais trois lois constitutionnelles, sans déclaration des droits ni préambule, qui organisent les pouvoirs publics. Devant un texte aussi court (34 articles !) la pratique sera déterminante : elle permettra de compléter ces textes fragmentaires et finira par dessiner un régime assez différent de celui que les constituants avaient voulu.

A. Les origines de la III^e République

La gestation des trois lois constitutionnelles de 1875 fut lente et laborieuse, pour des raisons politiques et juridiques.

1. Les données politiques

- Les conséquences politiques de la défaite militaire.

Le jour même de la proclamation de la République à l'hôtel de ville de Paris, se forme un gouvernement provisoire de la Défense nationale, composé de 12 membres, républicains modérés, adversaires de l'Empire : il s'agit d'un gouvernement de fait, qui ne repose sur aucune habilitation constitutionnelle ni, à défaut, sur une quelconque approbation populaire. Il se donne une double mission : continuer les hostilités, dans des conditions de plus en plus difficiles, les armées prussiennes encerclant Paris dès le 19 septembre, et rechercher une légitimité qui ne peut être trouvée ni dans le défunt Empire ni dans la Monarchie, mais qui ne pourra surgir que de l'élection.

Le *gouvernement provisoire de la Défense nationale* cherche à négocier avec Bismarck, qui ne veut conclure qu'un armistice de trois semaines, et non un traité de paix. Cher payé (200 millions de francs or, capitulation de Paris, désarmement d'une partie de l'armée), cet armistice prévoyait l'élection d'une assemblée chargée de décider de conclure

la paix ou de poursuivre la guerre, mais aussi d'établir de nouvelles institutions. Élu le 8 février 1871, au scrutin de liste majoritaire à un tour dans le cadre départemental, dans des circonstances dramatiques (40 départements occupés, 400 000 prisonniers), cette assemblée, qui se réunit d'abord à Bordeaux avant de gagner Versailles, présente une composition singulière, mais explicable. Les 645 députés se divisent en une assez forte majorité monarchiste (150 légitimistes, 250 orléanistes), 200 républicains et 45 bonapartistes. La division s'est faite sur la question de la guerre ou de la paix : la France rurale, majoritaire, a voté pour la paix.

Le 26 février 1871, Thiers, devenu chef du pouvoir exécutif de la République française par décret du 17 février (voir ci-après), signe avec Bismarck les préliminaires de la paix, dont les conditions sont dures : perte du nord de la Lorraine (département de la Moselle) et de l'Alsace (sauf Belfort et ses environs, qui deviendront le département du Territoire de Belfort) et versement d'une indemnité de 5 milliards de francs or. Le 1^{er} mars 1871, l'assemblée, après un débat difficile et émouvant, autorise, par 546 voix contre 107 (Victor Hugo, Louis Blanc) et 23 abstentions, la ratification de ces préliminaires, mais le traité de Francfort ne pourra être signé que le 10 mai 1873. Ce vote entraîne trois conséquences : la démission des députés de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, protestant contre le fait de disposer sans leur consentement du sort des populations qu'ils représentent. C'est l'occasion de discuter de la nature du mandat électoral et de souligner, en vain, son caractère représentatif et national ; la démission des députés de la gauche, radicaux et socialistes avec le motif d'un démembrement du pays : la teneur modérée de l'assemblée s'en trouve accrue. Le 10 mars 1871, l'assemblée décide de fixer le siège des pouvoirs publics à Versailles.

- La Commune de Paris (20 mars 1871 – 28 mai 1871)

Ce bref épisode de révolte républicaine, sociale et nationale, dont la fin tragique, la « Semaine sanglante », a fait quelque 30 000 morts, 36 000 prisonniers et plus de 10 000 condamnations à mort ou à la déportation en Nouvelle-Calédonie, les ancêtres des actuels « caldoches », ou à Cayenne, a soulevé plus d'intérêt chez les historiens que chez les juristes.

Les livres de droit constitutionnel traitent en général cet épisode par prétéritio n ou se limitent à souligner que, grâce à cette répression, la république a démontré qu'elle pouvait être conservatrice et défendre l'ordre public et la propriété, ce qui a contribué à lui donner une plus large audience dans le pays et à l'assemblée. La répression de la Commune a aussi décapité le mouvement ouvrier pour près d'une génération : l'amnistie ne sera votée qu'en 1880.

Il est bien difficile de résumer ce bref moment d'effervescence ainsi que les idées, souvent confuses et composites, des hommes et femmes qui en animèrent les différentes instances : clubs, comité central de la garde nationale, sections de l'Internationale ouvrière, comités d'arrondissement, commune de Paris, avec lesquelles la capitale se dresse contre le reste du pays, en refusant la défaite et la capitulation. Sursaut national mais aussi volonté de construire un ordre politique et social nouveau, programme qui appelle une république non plus centralisée mais qui fédérerait les différentes communes autonomes de France, cellules de base de la démocratie, une république démocratique et sociale, pratiquant le mandat impératif, un enseignement gratuit, laïc et obligatoire, la suppression de l'armée et son remplacement par le peuple en armes, enfin des mesures sociales nombreuses (remise des loyers, réquisitions de logements, suppression du travail de nuit, égalité salariale entre les hommes et les femmes, associations coopératives d'ouvriers, etc.). Toutes ces idées, inspirées plus par Proudhon que par Marx, referont surface plus tard, et formeront le fonds commun de l'anarcho-syndicalisme et, au-delà, de l'extrême gauche.

L'intérêt constitutionnel de la Commune est d'avoir répudié la séparation des pouvoirs, dogme « bourgeois », qui ne dissimule pas l'unité fondamentale du pouvoir d'État, et de la classe sociale qui le contrôle, et pratiqué la confusion entre l'exécutif et le législatif, tentant ainsi de réaliser le gouvernement de la classe ouvrière, et préfigurant la dictature du prolétariat (K. Marx, *Adresse au Conseil général de l'Association internationale des travailleurs sur la guerre civile en France en 1871, 1871*). Il est aussi d'avoir exprimé une revendication fédéraliste et communale, contrepoint discret de la tradition jacobine de l'unité de la république, reprise par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 proclamant que l'organisation de la République est décentralisée.

- La division des monarchistes

Majoritaires au sein de l'assemblée, les monarchistes sont cependant divisés sur la question dynastique : les légitimistes soutenaient la prétention au trône du comte de Chambord, et les orléanistes celle du comte de Paris. Un compromis eut lieu le 5 août 1873 entre les deux courants, la « fusion monarchique » : à la restauration de la monarchie, perspective alors réaliste, ce serait le comte de Chambord qui monterait sur le trône, et à sa mort, comme il était sans descendance, il laisserait le trône au comte de Paris. L'intransigeance du comte de Chambord, son attachement au retour des symboles traditionnels de la monarchie (drapeau blanc, fleur de lys), son décalage avec les idées du temps firent finalement échouer ce projet. Il n'en demeure pas moins qu'une arrière-pensée monarchiste inspirera cette assemblée qui ne se ralliera que faute de mieux, et à une voix de majorité, à la République.

2. Les données juridiques : l'organisation provisoire des pouvoirs publics

L'assemblée adopte entre 1871 et 1875 plusieurs décisions qui pourvoient au fonctionnement provisoire des pouvoirs publics, et qui visent à restreindre de plus en plus les pouvoirs de Thiers et à réduire son ascendant sur l'assemblée. Ces textes sont intéressants non seulement parce qu'ils forment une « Constitution du provisoire », mais aussi parce certaines de leurs solutions marqueront de façon originale la tradition française du régime parlementaire.

- Le décret du 17 février 1871, très succinct, a pour objet principal de nommer Thiers « chef du pouvoir exécutif de la République française. Il exercera ses fonctions sous l'autorité de l'Assemblée nationale ». Le titre attribué à Thiers installe indirectement la République, mais celle-ci était simplement considérée par la majorité des députés comme une manière d'attendre la restauration de la monarchie. On notera que ce bref texte n'indique pas la nature du régime qui s'établit, et se borne à indiquer que Thiers exercera ses fonctions « sous l'autorité de l'assemblée » (ce qui peut évoquer le régime d'assemblée ?) et « avec le concours des ministres qu'il aura choisis et qu'il présidera ». On peut penser que la désignation de chef du pouvoir exécutif recouvre les fonctions de chef de l'État et de chef du gouvernement. On peut aussi déduire de cette formulation que les ministres seront sans doute responsables devant celui qui les a nommés, mais leur responsabilité devant l'assemblée existera-t-elle ? La dernière précision est importante : le président préside le Conseil des ministres. C'est le point de départ de la tradition française qui se distingue sur ce point de la tradition anglaise : toutes les constitutions suivantes le rappelleront.

- La loi du 31 août 1871 (dite « Constitution Rivet », du nom de l'auteur de la proposition), portant que le chef du pouvoir exécutif prendra le nom de président de la République, fait un pas de plus dans la consolidation du provisoire régime républicain. Son long exposé des motifs, précise que l'assemblée « a le droit d'user du pouvoir constituant, attribut essentiel de la souveraineté dont elle est investie ». La durée des fonctions de Thiers est expressément liée à la durée, indéterminée, des travaux constituants de l'assemblée. Des précisions sont ajoutées quant aux pouvoirs du président de la République et quant aux relations entre les pouvoirs : le Président promulgue les lois, il en assure et en surveille l'exécution, il est entendu aussi souvent qu'il le veut par l'assemblée préalablement avertie par ses soins, « le Conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'assemblée ; chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre, le président de la République est responsable devant l'assemblée ». L'accent parlementaire du régime est affirmé non sans ambiguïté : si les ministres (comme le Conseil ?) sont responsables devant l'assemblée, ainsi que le Président, quelle est la nature de cette responsabilité ? Politique ? Pénale ? On notera aussi l'absence de précision relative

aux modalités d'engagement de cette responsabilité qui perdurera jusque dans les lois constitutionnelles de 1875.

- La loi du 13 mars 1873 (dite Constitution « chinoise », à cause des précautions qu'elle contient pour contrôler l'ascendant croissant que Thiers prend sur l'assemblée) marque un infléchissement de ce régime provisoire dans le sens d'une augmentation des pouvoirs de l'assemblée vis-à-vis de Thiers. De plus, l'assemblée réitère et délimite sa compétence constituante : elle ne se séparera pas avant d'avoir statué sur trois objets : l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs législatifs et exécutifs, la création et l'attribution d'une 2^e chambre, la loi électorale. Mais le 24 mai 1873 un ordre du jour de défiance est voté, et Thiers démissionne, bien que l'article 1^{er} de la loi du 31 août 1871 indiquait que ses pouvoirs dureraient autant que ceux de l'assemblée. Le même soir, le maréchal de Mac-Mahon sera élu nouveau président de la République.

- La loi du 20 novembre 1873, ayant pour objet de confier le pouvoir exécutif pour sept ans au maréchal de Mac-Mahon, fait suite à l'éviction de Thiers par l'assemblée, le 24 mai 1873, et consolide le coup de barre monarchiste et conservateur. Cette loi crée aussi la Commission des Trente, chargée de l'examen des futures lois constitutionnelles. Tout semble en place pour une restauration qui ne se produira pourtant pas...

Il fallut attendre la progressive apparition d'une (faible) majorité républicaine, les orléanistes, lassés du provisoire, apportant leurs voix aux républicains. L'assemblée ne commencera à examiner un premier projet de loi constitutionnelle qu'au début de l'année 1875. Elle consacrera indirectement la République en votant, le 30 janvier 1875 et à une seule voix de majorité (353 contre 352), l'amendement Wallon, qui dispose : « Le président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale », et qui deviendra l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics). La loi du 24 février est relative au Sénat (élément du grand compromis entre monarchistes et républicains), et celle du 16 juillet 1875 aux rapports entre les pouvoirs publics.

B. L'organisation des pouvoirs publics

D'une extrême brièveté, incomplète (pas de préambule, pas de déclaration des droits, rien sur le pouvoir judiciaire), composite (trois lois constitutionnelles), d'une rédaction souvent hâtive (voir l'art. 8, § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875), les dispositions constitutionnelles qui fondent la III^e République participent avant tout d'une œuvre pragmatique, d'un compromis de circonstance entre républicains modérés et monarchiste orléanistes, et dont la durée escomptée est provisoire. L'autre paradoxe est que c'est précisément ce compromis qui assurera la longévité exceptionnelle de cette Constitution.

Le pouvoir exécutif appartient au président de la République, dont tous les actes doivent cependant être contresignés par un ministre. On en déduit son irresponsabilité politique : il ne peut être mis en accusation (par les députés) et jugé (par le Sénat constitué en Haute Cour de justice) que pour « haute trahison », infraction non prévue par le Code pénal. Il est élu à la majorité absolue des suffrages exprimés par les deux chambres réunies en Assemblée nationale, son mandat est de sept ans, il est indéfiniment renouvelable.

- Il possède en titre le pouvoir exécutif : assurer l'exécution des lois, négocier et ratifier les traités internationaux, accréditer les ambassadeurs étrangers, désigner les ministres et en présider le Conseil.

- Il participe au pouvoir législatif : initiative et promulgation de la loi, droit de convoquer et d'ajourner les chambres, droit de dissoudre la Chambre des députés sur avis conforme du Sénat. Toutes ces attributions nominales ne doivent pas faire illusion : la réalité du pouvoir exécutif sera assumée par le président du Conseil (personnage et fonction non mentionnés par la Constitution, mais imposés par la pratique) par le biais du contresigne et du transfert de responsabilité qu'il entraîne. La seule force véritable du président de la République sera la désignation du président du Conseil, soumise au contresigne de son prédécesseur...

Le pouvoir législatif

Issues d'un recrutement différent (au suffrage universel direct, et au scrutin d'arrondissement, uninominal majoritaire à 2 tours, pour la Chambre des députés, au suffrage indirect au 3^e degré pour le Sénat, qui comprend aussi 75 sénateurs inamovibles, nommés à vie, prix payé par les républicains aux monarchistes : « grand Conseil des communes de France » (Gambetta), c'est-à-dire émanation d'un monde rural conservateur. Ces deux assemblées ont des pouvoirs à peu près égaux. Députés et sénateurs ont l'initiative des lois, les deux chambres doivent voter la loi dans les mêmes termes : surtout, les ministres sont responsables devant chacune des deux chambres. Les modalités du contrôle politique exercé sur les ministres ne sont pas précisées, pas plus que les conditions d'engagement de leur responsabilité. Les indications succinctes des lois constitutionnelles sur ce point comme sur d'autres appelleront un recours à la pratique.

C. La pratique de la III^e République

Celle-ci fera évoluer le régime vers une réalité assez différente de celle que les constituants avaient imaginée et souhaitée. On peut *grosso modo* distinguer deux grandes périodes, dont ne seront mis en évidence que les épisodes les plus saillants du point de vue du droit constitutionnel. La première va de 1875 à 1914 et connaît l'affermissement puis le triomphe de la république parlementaire, non sans crises profondes : le boulangisme, l'affaire Dreyfus ; la seconde, qui s'ouvre sur la Première Guerre mondiale,

montre une République en crise, où l'on cherchera à affermir le pouvoir exécutif, sans y parvenir.

1. La République parlementaire (1875-1914)

Une incertitude régnait quant à la nature exacte du régime parlementaire : les ministres, outre leur responsabilité devant les deux chambres, étaient-ils aussi responsables devant le président de la République ? La crise du 16 mai 1877 lèvera l'incertitude et aboutira à l'effacement de l'exécutif et, finalement, à la souveraineté parlementaire.

- La crise du 16 mai 1877

La crise est rendue possible par l'appartenance politique des trois organes majeurs de l'État : le président de la République, le maréchal de Mac-Mahon, est conservateur, peu favorable à la république et aux idées républicaines. La Chambre des députés, élue en 1876, comporte une majorité nette de républicains modérés. Le Sénat, compte tenu des 75 sénateurs inamovibles obtenus par les monarchistes, est plutôt conservateur, mais à une faible majorité. Un gouvernement républicain aura l'audience de la Chambre mais pas du Sénat, ni peut-être le soutien du Président, tandis qu'un gouvernement conservateur n'aura pas la confiance de la Chambre, tout en ayant celle des deux autres pouvoirs publics.

La crise s'ouvre lorsque Mac-Mahon adresse le 16 mai 1877 une lettre rendue publique au président du Conseil, Jules Simon, dans laquelle il exprime sa désapprobation à l'égard de sa conduite devant la Chambre, lui reprochant de ne pas avoir maintenu les positions arrêtées en Conseil des ministres. Ce courrier ne révoque pas à proprement parler le président du Conseil, comme on le lit souvent, mais exprime simplement un doute sur la confiance que lui réserverait la Chambre des députés, ce qui laisse entendre que la confiance du chef de l'État lui est retirée : « Cette attitude du chef de cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues. Une explication, à cet égard, est indispensable, car si je ne suis pas responsable comme vous envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper ». Se sentant désavoué, le cabinet Jules Simon démissionne le jour même, le président de la République appelant le 17 mai le duc de Broglie à la direction du gouvernement, et justifiant sa décision par un message aux chambres du 18 mai, dans lequel il évoque la confiance qu'il doit avoir dans les ministres qu'il appelle autour de lui. La Chambre refuse sa confiance à de Broglie. Le président de la République ajourne les chambres jusqu'au 16 juin. À cette même date, il sollicite l'avis conforme du Sénat en vue de prononcer la dissolution de la Chambre des députés, qui aura lieu le 25 juin. Les

élections du 14 et du 28 octobre 1877 permettent la victoire des républicains unis autour du Manifeste des 363, bien qu'ils perdent des sièges, à la suite d'une longue campagne électorale, pendant laquelle Gambetta pronostiquera : « Il faut que Mac- Mahon se soumette ou se démette ». Il finira par faire l'un puis l'autre : après avoir appelé des ministres avec lesquels la Chambre refusera d'entrer en relation, il finit par nommer un ministère Dufaure (12 décembre 1877), puis, les élections sénatoriales du 5 janvier 1879 ayant envoyé une majorité républicaine au Sénat, il présente le 30 janvier sa démission.

Jules Grévy, qui lui succède, aura compris la leçon : « Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale, exprimée par ses organes constitutionnels ». C'est la « Constitution Grévy », lecture parlementariste du régime, enregistrement que désormais un gouvernement ne doit compter qu'avec l'appui de la majorité dans les Chambres, la présidence de la République ne pouvant que choisir ses ministres, mais pas les contraindre à démissionner : on passe ainsi d'un parlementarisme « dualiste » (ou orléaniste, en évocation de la monarchie de Juillet) supposant un double circuit de confiance politique, à un parlementarisme « moniste », où seule existe la confiance émanant des Chambres. La consolidation de la République intervient avec la loi constitutionnelle de 1884, qui interdit aux descendants des familles ayant régné sur la France d'être candidats à la présidence de la République et qui interdit « toute proposition de révision ayant pour objet de porter atteinte à la forme républicaine du gouvernement », formule rituellement inscrite depuis dans les Constitutions ultérieures, même si elle s'est sans doute éloignée aujourd'hui de sa signification initiale.

- L'effacement de l'exécutif

L'inflexion produite par la « Constitution Grévy », issue véritable de la crise du 16 mai, est importante. Elle aboutit à orienter le régime, en principe parlementaire, vers une formule proche du régime d'assemblée, marqué par l'effacement des deux têtes de l'exécutif :

- *l'effacement du président de la République*. La mise en jeu de la responsabilité du gouvernement subsiste, mais sans le contrepois du droit de dissolution (ou de sa menace, vaine), qu'aucun président de la République n'osera plus employer. Certains estiment (à tort) que le droit de dissolution serait tombé en désuétude, mais le non-exercice d'un droit ne peut affecter l'existence même de ce droit. Tous les pouvoirs que lui réserve la Constitution seront de fait exercés par les ministres, l'on pourrait presque dire que c'est lui qui contresigne les décisions de ces ministres : la technique du contreseing est en quelque sorte inversée. Il garde la prérogative essentielle de choisir les ministres et le président du Conseil, mais l'histoire de la III^e République montre qu'il évitera souvent de

nommer des personnalités de premier plan, qui, plus facilement que d'autres, auraient pu s'imposer comme des « leaders » d'une majorité composite. Il y aura une dissociation entre chef de la majorité parlementaire et chef du gouvernement, ce qui ne favorise pas un parlementarisme « à l'anglaise ». Il préside certes le Conseil des ministres, possède la mémoire du régime, mais sera la plupart du temps un personnage sans rôle politique majeur. Dès qu'il s'y essayera, les chambres le contraindront à la démission. Si on met à part Grévy, démissionnant à la suite du trafic de décorations dans lequel son gendre est impliqué, Casimir Perier, qui démissionnera en 1895, pourra dire : « Parmi tous les pouvoirs qui lui semblent attribués, il n'en est qu'un que le président de la République puisse exercer librement et personnellement : la présidence des solennités nationales. » Millerand, élu en 1920, démissionnera en 1924, à la suite du refus des chambres d'entrer en relation avec les ministres qu'il nommera.

- *Le président du Conseil* n'est pas mentionné par la Constitution. Son rôle, du fait de son peu d'ascendant sur les chambres, est plus proche de celui d'un conciliateur que de celui d'un dirigeant. En plus de la coordination des activités des ministres qui l'entourent, il doit diriger aussi son propre ministère. L'instabilité gouvernementale, différente de l'instabilité ministérielle (35 personnalités ont participé à plus de 10 gouvernements, Briand a dirigé 11 gouvernements), a marqué toute l'histoire de ce régime : plus de 100 gouvernements se sont succédé entre 1875 et 1940 (sept mois de moyenne !).

- La souveraineté parlementaire

Bien que la Constitution soit rigide, l'absence de contrôle de constitutionnalité laisse une totale liberté au Parlement, liberté exercée souvent dans un sens protecteur des libertés publiques (la III^e a construit le régime moderne des libertés publiques par la voie législative : liberté d'association, liberté syndicale, laïcité, car les lois constitutionnelles ne connaissent pas de Préambule ou de Déclaration ; dans la mesure où la valeur juridique de la DDHC est controversée, et aucune juridiction ne se reconnaît la compétence d'annuler la loi ou d'en écarter l'application, car la loi, expression de la volonté générale, est au centre du système juridique : c'est le *légicentrisme*.)

Le Parlement est aussi souverain à l'égard des électeurs : l'absence de dissolution conduit à des mandats continus et ininterrompus, l'absence de referendum interdit de pouvoir consulter et faire décider le peuple, dont la souveraineté apparaît à certains confisquée par ses représentants.

Il est enfin souverain à l'égard du gouvernement, responsable devant chacune des deux chambres. Les procédés permettant d'engager la responsabilité du gouvernement ne sont pas définis par la Constitution : la pratique, les règlements des assemblées, développeront surtout le mécanisme de *l'interpellation*. Tout parlementaire peut

interrompre une discussion en cours et interpeller le gouvernement en la personne de n'importe lequel des ministres présents : l'auteur de l'interpellation dispose d'une heure pour développer son argumentation. S'ouvre alors un débat général qui se clôt par le vote d'une motion qui se termine par : « La chambre passe à l'ordre du jour ». L'ordre du jour peut être *simple* : la chambre n'exprime pas d'opinion, mais une telle réserve peut conduire un gouvernement à la démission, un soutien explicite lui ayant été refusé. Il peut être *de confiance* et le gouvernement demeure en place. Il peut être *de défiance*, ce qui entraîne la démission du gouvernement. Symétriquement tout ministre, sans débat préalable du cabinet, peut engager la responsabilité du gouvernement sur un texte auquel il tient.

2. La République en crise (1914-1940)

La Première Guerre mondiale entraîne une sorte de « suspension » ou de mise entre parenthèses des lois constitutionnelles, qui profite au pouvoir exécutif et qui suscitera des propositions de réforme de l'État.

- Le renforcement du pouvoir exécutif

Il se marque en premier lieu par une concentration des pouvoirs au bénéfice du président du Conseil. Les lois constitutionnelles n'ont pas prévu de moyen de faire face à une situation aussi exceptionnelle, qui est gérée dans une première phase par l'armée, les Chambres ne pouvant se réunir qu'en 1916 et en comité secret, pour débattre des opérations militaires. Clemenceau se voit confier la présidence du Conseil en 1917 et organise un système de gouvernement fortement concentré et personnalisé, choisissant et révoquant lui-même ses ministres, pratiquant les conseils de cabinet avant les conseils des ministres. La pratique installera donc un gouvernement de crise efficace, en laissant intact le régime parlementaire, un peu comme Thiers l'avait expérimenté entre sa nomination et sa chute.

Ce renforcement se manifeste aussi par le recours, à la fin des hostilités, à la technique discutée des décrets-lois. Une loi du 10 février 1918 autorise le gouvernement à prendre par voie de décrets les mesures nécessaires pour assurer l'approvisionnement alimentaire du pays. Cette technique montre que le Parlement est conscient dans certains cas de la nécessité d'aller vite et qu'il accepte, pour permettre cela, de renoncer à l'exercice du pouvoir législatif complet, en se déchargeant sur le gouvernement du soin de prendre par décret des mesures qui ressortissent normalement du domaine (illimité) de la loi. De plus, les chambres trouvent cette technique commode, car elle leur permet de transférer au gouvernement l'impopularité éventuelle des mesures qui seront finalement prises par ce dernier. Se pose cependant une question de constitutionnalité du procédé, qui ne peut

être discutée qu'en doctrine, faute de procédure de contrôle de la constitutionnalité des lois. La discussion voit s'affronter deux positions. La première s'appuyant sur la maxime « les compétences s'exercent, elles ne se délèguent pas », observe qu'il n'appartient pas aux organes de l'État de renoncer à l'exercice des compétences dont ils sont les titulaires : on exerce des compétences, on n'en dispose pas. Cette position trouve appui dans l'art. 1^{er} de la Loi constitutionnelle du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, qui dispose : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat » ; déléguer l'exercice du pouvoir législatif apparaît alors comme une révision de la Constitution, en dehors de la procédure prévue à cet effet (art. 8 de ladite Loi constitutionnelle). Mais cette position est combattue par ceux qui estimeront que le procédé est parfaitement conforme à la Constitution. Ils s'appuient sur le constat que les lois constitutionnelles n'apportent aucune restriction à l'étendue ou à l'exercice du pouvoir législatif des chambres ; dès lors, celles-ci sont libres d'en confier l'exercice au gouvernement, dont l'action déléguée se trouvera, au demeurant, encadrée par deux lois : la *loi d'habilitation*, qui indique les matières et la durée de la délégation, ainsi que les principes à respecter, et la *loi de ratification*, qui donne son aval aux mesures gouvernementales, et leur donnera une nature législative. La particularité des décrets-lois est d'avoir une nature, un statut et un régime juridiques variables dans le temps : jusqu'au vote de la loi de ratification (dans les faits, jusqu'au dépôt d'un projet de loi de ratification sur le bureau d'une chambre), les mesures prises par le gouvernement ont la qualité d'actes administratifs et relèvent du contrôle de légalité de la juridiction administrative ; après la ratification (ou le dépôt d'un projet de loi l'autorisant), ces mesures acquièrent la qualité de lois et ne sont plus contestables devant aucune juridiction. Sans contester les avantages techniques et politiques du procédé, ce dont atteste son développement dans l'entre-deux-guerres, il reste qu'il brouille les responsabilités respectives du gouvernement et du Parlement et que sa conformité à la Constitution est incertaine.

- La réforme de l'État

Thème récurrent sous la III^e comme sous les républiques suivantes, la réforme de l'État ne peut suivre qu'une voie étroite : toute révision de la Constitution suppose l'assentiment des deux chambres, qui tirent profit de l'inflexion qu'a connue le régime parlementaire vers un régime d'assemblée. Augmenter les pouvoirs du président, renforcer son autorité, se heurte au souvenir du 16 mai. Les avancées (au demeurant modestes) vont concerner la présidence du Conseil, tandis qu'on se contentera de discuter des autres réformes envisageables.

La présidence du Conseil, non mentionnée dans les lois constitutionnelles qui ne parlent que des ministres, est issue de la pratique et son existence est d'abord coutumière.

Sa reconnaissance par le droit écrit (en l'espèce par la loi) ne se produit qu'avec l'art. 23 de la loi de finances du 23 décembre 1934 qui évoque un « ministre chargé de la présidence du Conseil », doté de services propres résidant à l'hôtel Matignon. Sorte de *primus inter pares*, ce président du Conseil conservera en parallèle son portefeuille ministériel, ce qui signale que sa tâche de coordination n'a pas encore atteint l'ampleur qu'elle connaîtra. Un décret du 15 janvier 1935 portant organisation des services administratifs de la présidence du Conseil créera le Secrétariat général du gouvernement, rouage administratif de première importance, qui assure la coordination de départements ministériels, prépare l'ordre du jour du Conseil des ministres, et en tient les procès-verbaux.

Les projets de réforme de l'État ne manquent pas, mais l'espoir de les réaliser fait défaut. Parmi les mesures proposées figurent la facilitation du droit de dissolution, la suppression de la responsabilité des ministres devant le Sénat, le changement du mode de scrutin et l'adoption de la proportionnelle, l'introduction du référendum, l'établissement d'un contrôle sur la loi, l'insertion, à côté de la représentation politique de la nation, d'une représentation des intérêts économiques et sociaux.

De fait, au moment où s'annonce la Seconde Guerre mondiale, le régime français apparaît faible, divisé et inefficace, fragile parce qu'usé, et sans perspective de renouvellement.

D. De la III^e à la IV^e République (1940-1946)

1. Le Régime de Vichy

C'est une défaite militaire qui a renversé la République parlementaire. Certes, cela est une conséquence indirecte de la crise économique et des faiblesses intérieures. Mais il n'empêche que c'est l'effondrement de l'armée française au printemps 1940 qui est la cause de l'effondrement de la République parlementaire. Pendant plusieurs mois, on a une guerre sans véritables opérations militaires, qui va se terminer par l'avance foudroyante de l'armée allemande, ce qui révèle brutalement la faiblesse du régime. Les deux chambres se réunissent ensemble et dans des conditions apparemment régulières (les lois constitutionnelles de 1875 prévoyaient en effet que la Constitution pouvait être révisée par les deux chambres réunies en Assemblée Nationale) réforment la Constitution de 1875, le 10 juillet 1940 en confiant tous les pouvoirs au Maréchal PÉTAIN et en lui demandant de faire une nouvelle Constitution. C'est un homme âgé, en mauvaise condition physique, qui va mettre en place le régime de Vichy.

Le gouvernement PÉTAIN décide de signer l'armistice avec l'Allemagne, ce qui lui permet de préserver une partie des territoires non occupés. Le nouveau gouvernement s'installe en zone libre et, pour des raisons obscures, à Vichy. Mais la véritable capitale est Lyon. En tout cas, le mot Vichyssois deviendra synonyme d'antigaulliste. En même temps,

PETAÏN promulgue trois actes constitutionnels qui forment une Constitution provisoire et qui seront modifiés fréquemment, tous les trois mois. En réalité, c'est un système de dictature personnelle de PETAÏN. La seule modification importante est celle du 18 avril 1942, qui instaure une dyarchie, un système de pouvoir à deux, une double dictature PETAÏN - LAVAL. Il n'y a plus d'élections, donc plus de chambre représentative, encore moins de libertés publiques (juifs). PETAÏN a toujours considéré ces textes comme provisoires. La Constitution définitive a bien été rédigée, mais elle ne fut pas promulguée. Le régime s'est effondré par la défaite militaire allemande à Paris et en France en août-septembre 1944, mais PETAÏN et LAVAL seront emmenés par Les Allemands et ce n'est qu'en mai 1945 qu'ils seront faits prisonniers.

Face au gouvernement légal de Vichy va s'opposer le gouvernement provisoire de de Gaulle.

En 1940, DE GAULLE est colonel et est nommé secrétaire d'État à la guerre dans le dernier gouvernement de PAUL REYNAUD, à la suite de quoi il sera nommé général de brigade à titre provisoire. DE GAULLE s'aperçoit que le gouvernement va s'effondrer et, en juin 1940, alors qu'il se trouve en mission à Londres, que l'armistice va être signé. Il demande à CHURCHILL le droit d'appeler des militaires à désobéir à l'armistice : c'est l'appel au combat militaire, lancé le 18 juin et qui lui vaudra une condamnation à mort par contumace de la part du régime de Vichy. Cet appel à la résistance conduit DE GAULLE à créer un *Comité national français*, organisme de pur fait, mais qui est assez rapidement aidé par CHURCHILL, dans la mesure où il constitue un instrument de renforcement de la Grande-Bretagne face à HITLER.

DE GAULLE va essayer d'asseoir son autorité sur les colonies françaises en commençant par l'Océanie, qui se rallie en cœur au *Comité national français* ; puis les territoires d'Afrique noire (le Tchad en premier). A la suite de la conquête de l'Afrique du Nord, le 8 novembre 1942, DE GAULLE quitte Londres et va s'installer à Alger pour proclamer, le 9 juin 1943, le *Comité français de libération nationale* : c'est une sorte de gouvernement assisté d'une assemblée consultative rassemblant des partis et des personnalités poursuivant le combat contre l'Allemagne ; il s'agit là d'un régime provisoire.

La veille du débarquement allié en France, le 3 juin 1944, le *Comité français de libération nationale* se transforme en *Gouvernement provisoire de la République française*. Il va profiter du débarquement pour faire reconnaître sa légitimité en prenant de vitesse les troupes américaines, avec une seule division, la division LECLERC qui a désobéi aux ordres américains, qui voulaient installer un gouverneur. La division LECLERC s'est emparée de Paris avec l'aide de l'insurrection parisienne destinée à justifier son intervention. Le 25 août 1944, DE GAULLE débarque à Paris et remonte les Champs-Élysées au milieu de la fusillade : c'est le sacre. Toute la technique de DE GAULLE aura été

de maintenir la République libérale et démocratique. Il installe son gouvernement à Paris, composé d'hommes inconnus.

La situation est alors effroyable, sur les plans militaire, économique et politique, et présente les aspects suivants : l'ensemble des partis politiques de la Troisième République sont complètement discrédités (le chef des radicaux, HERRIOT, a toujours hésité et DE GAULLE lui en voudra) ; les hommes au pouvoir sont des inconnus, sans autorité ; enfin la résistance intérieure, surtout développée dans l'ancienne zone libre, est dominée par le parti communiste. L'Union Soviétique n'en apportera pas moins son soutien à DE GAULLE, avec la conclusion d'un traité d'amitié franco-soviétique, qui aboutit à ce que le parti communiste renonce à l'insurrection armée ; en échange de quoi DE GAULLE garantit que les Américains ne gouverneront pas la France.

2. Le rétablissement des institutions républicaines

- L'ordonnance du 9 août 1944 portant rétablissement de la légalité républicaine

La volonté de dénégation du régime de Vichy caractérise ce texte qui affirme :

Art. 1^{er} : « La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit, celle-ci n'a pas cessé d'exister ».

Art. 2 : « Sont en conséquence, nuls et de nul effet tous les actes constitutionnels, législatifs ou réglementaires, ainsi que les arrêtés pris pour leur exécution, sous quelque dénomination que ce soit, promulgués sur le territoire continental postérieurement au 16 juin 1940 et jusqu'au rétablissement du gouvernement provisoire de la République française. Cette nullité doit être expressément constatée ».

Cette nullité absolue, qui frappe tous les actes, n'est cependant pas automatique : un certain nombre d'actes pourront être validés et produire leurs effets. Suite à un revirement de jurisprudence, le Conseil d'État a estimé que cette nullité ne dégageait pas l'État français de sa responsabilité du fait des actes du régime de Vichy mais conférait au contraire à ces derniers un caractère fautif (voir notamment l'avis du 16 février 2009).

Mais si la République n'a pas cessé d'exister en droit ne faut-il pas en conclure que les lois constitutionnelles de 1875, dont l'application a été interrompue le 10 juillet 1940, sont à nouveau en vigueur à la date de l'ordonnance, même si celle-ci ne rétablit pas expressément la *Constitution* républicaine, mais seulement la *légalité* républicaine ? Ce retour obligé à la III^e République n'entraîne pas dans les vues politiques du Général de Gaulle et de ses partisans. Conformément au principe démocratique, c'était au peuple de décider du sort de la République : voulait-il revenir à la III^e ? Ou fonder, par une nouvelle Constitution, une nouvelle république ?

- L'ordonnance du 17 août 1945

La consultation du corps électoral pouvait s'imaginer selon deux perspectives : soit l'on considérait que les lois constitutionnelles de 1875 étaient toujours en vigueur (les élections auraient pour objet de faire élire la Chambre des députés et le Sénat qui, réunis en Assemblée nationale, pourraient décider d'une révision, voire d'une nouvelle Constitution, selon la procédures existante des lois constitutionnelles) ; soit on estimait qu'il fallait faire table rase du passé : la consultation électorale devait alors permettre l'élection d'une assemblée constituante, à laquelle, en vertu des contre-exemples de 1792, 1848 et 1871, il serait opportun de fixer un encadrement et un délai.

La consultation prévue par l'ordonnance pour le 21 octobre permet de faire coup double : consulter le peuple souverain sur ses intentions constituantes et, s'il manifestait la volonté d'une nouvelle Constitution, procéder à l'élection d'une assemblée constituante au mandat encadré. Le vote du 21 octobre 1945 est aussi le premier qui soit véritablement effectué au suffrage universel : c'est la première fois que les femmes sont appelées à participer à une consultation nationale, ce qui entraîne un doublement du corps électoral.

Deux questions étaient prévues :

- « Voulez-vous que l'assemblée élue ce jour soit constituante ?

- Si le corps électoral a répondu oui à la 1^{re} question, approuvez-vous que les pouvoirs publics soient, jusqu'à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, organisés conformément aux dispositions du projet (de loi portant organisation provisoire des pouvoirs publics) dont le texte figure au verso du bulletin ? ».

Trois attitudes du corps électoral étaient possibles :

- non à la 1^{re} question : retour à la III^e République, 670 000 voix ;

- oui à la 1^{re} question, non à la 2^e question : assemblée constituante aux pouvoirs illimités ; recommandation du PC : 6 298 000 voix ;

- oui à la 1^{re} et oui à la 2^e question : assemblée constituante aux pouvoirs limités, recommandation du MRP, de la SFIO, et des gaullistes : 12 291 000 voix.

En conséquence, il est procédé à l'application de la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945. La composition politique de la constituante est intéressante. L'élection du 21 octobre 1945, première consultation électorale depuis 1936, s'est faite à la représentation proportionnelle, dans un cadre départemental avec répartition des restes à la plus forte moyenne. Le PC arrive en tête (26,2 % des suffrages et 148 sièges) suivi du MRP (24,5 % des suffrages et 141 sièges) et de la SFIO (23,3 % des suffrages et 134 sièges) : c'est le *tripartisme*. Le Parti radical-socialiste, grande formation de la III^e, s'effondre (11,1 % de suffrages et 34 sièges), tandis que les partis de droite (13,3 % des suffrages et 52 sièges) ne peuvent prétendre jouer un rôle déterminant. La majorité est clairement à gauche.

- La Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945

Appelée aussi « petite Constitution » ou « Constitution provisoire », ce texte organise le fonctionnement des pouvoirs publics pendant cette période de transition : le pays doit être gouverné pendant que l'assemblée constituante élabore une nouvelle Constitution.

Il appartient à l'assemblée d'élire le président du gouvernement provisoire au scrutin public et à la majorité absolue de ses membres, avant que celui-ci constitue son gouvernement et le soumette à l'approbation de l'assemblée. Le gouvernement est responsable devant l'assemblée, et il est spécifié que le rejet d'un texte ou d'un crédit n'entraîne pas sa démission : celle-ci ne peut intervenir que si l'assemblée vote une motion de censure, par un scrutin à la tribune et à la majorité des membres la composant. L'assemblée détient le pouvoir législatif et vote le budget, sans pouvoir prendre l'initiative des dépenses. Le gouvernement a le droit de demander une nouvelle délibération de la loi.

Il appartient à l'assemblée de rédiger puis de voter une Constitution, dans un délai de sept mois, faute de quoi ses pouvoirs expireraient, et une nouvelle constituante devra être élue. La Constitution devra être approuvée par référendum.

Le Général de Gaulle, élu premier président du gouvernement à l'unanimité le 13 novembre 1945, démissionnera le 20 janvier 1946, à la suite d'un désaccord budgétaire avec l'assemblée, révélateur d'un désaccord de fond sur la conception du régime provisoire tenant au rôle des partis et à la suprématie de l'Assemblée. Il ne reviendra aux affaires que le 1^{er} juin 1958, jour de son investiture comme dernier président du Conseil de la IV^e République. Entre ces deux dates, naît et meurt la IV^e.

E. La IV^e République (1946-1958)

1. L'élaboration de la Constitution

L'Assemblée constituante est l'occasion du premier débat constitutionnel de grande ampleur depuis 1875. Mais la première assemblée verra son projet repoussé par le corps électoral, si bien qu'il faudra désigner une deuxième constituante, dont le texte sera celui de la Constitution de la IV^e République.

- Les travaux de la Première Constituante

Les discussions constitutionnelles se déroulent devant l'Assemblée tout entière mais aussi devant sa commission constitutionnelle. Les sujets abordés (quels droits déclarer ?

Comment améliorer le fonctionnement du régime parlementaire ? Faut-il instaurer un contrôle de constitutionnalité ?) sont de première importance et ont donné lieu à beaucoup d'affrontements au sein de ces instances. C'est que les trois grandes formations, unies dans un premier temps autour du Général de Gaulle, divergeront à partir de sa démission : les partis de gauche et le MRP ne tombent d'accord ni sur les modalités d'élection du président de la République (faut-il le faire élire par un collège électoral plus large que les deux assemblées ?), ni sur la question de la seconde chambre (dit-elle avoir le même pouvoir délibératif que la première ou dit-elle être simplement consultative ?).

Un projet est finalement adopté le 19 avril 1946 (par 309 voix contre 249), qui porte la marque de ses rédacteurs, la majorité politique de l'assemblée. Même s'il fut repoussé par le référendum, il est intéressant à connaître, car beaucoup de ses formules passeront finalement dans la Constitution du 27 octobre 1946. Précédée d'une longue Déclaration des droits (36 articles, divisés en « libertés » et « droits économiques et sociaux »), cette Constitution a pour inspiration la Constitution de 1793, dont elle reprend par exemple la définition du droit de propriété ou le régime, proche du régime conventionnel. Une assemblée unique désigne le président de la République et le gouvernement, les conditions de l'engagement de la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée seront reprises presque sans modifications par la Constitution du 27 octobre 1946. Chose curieuse : l'assemblée peut prononcer sa propre dissolution à la majorité des deux tiers (art. 83).

Vivement critiqué, ce projet fut repoussé par le référendum du 5 mai 1946, probablement à cause de la crainte du régime d'assemblée, considéré par beaucoup comme le moyen de faire arriver le Parti communiste au pouvoir. Il fallait donc procéder à l'élection d'une nouvelle constituante et remettre en chantier une nouvelle Constitution.

- Les travaux de la Seconde Constituante

Les élections du 2 juin 1946 apportent un léger glissement de la composition politique de l'Assemblée vers la droite et le centre : les communistes se maintiennent à un score élevé, moins fort cependant qu'aux élections précédentes (26 % des suffrages et 146 sièges) ; les socialistes enregistrent un tassement (21 % des suffrages et 115 sièges) ; le MRP augmente sa représentation (28 % des suffrages et 160 sièges) et devient le premier parti de France ; les partis de droite (12,8 % des suffrages et 62 sièges) et les radicaux (11,5 % des suffrages et 39 sièges) demeurent sans véritable influence. Dans l'ensemble pourtant, cette seconde constituante semble assez peu différente de la précédente : c'est la première raison qui explique que le nouveau projet de Constitution n'ait été qu'une « nouvelle mouture » de l'ancien. La seconde étant que le pays aspirait à sortir du provisoire, tout en ayant manifesté deux opinions probablement contradictoires :

refus d'un retour à la III^e (octobre 1945), refus d'un régime d'assemblée, donc, *a contrario*, choix d'un régime parlementaire. De plus les travaux de la constituante s'exposaient à la vive critique du Général de Gaulle : les discours de Bayeux (16 juin 1946) et d'Épinal (29 septembre 1946) dessinent d'autres perspectives constitutionnelles que la Constitution de 1958 permettra seule d'atteindre. Le projet est finalement adopté le 28 septembre 1946 par 540 voix contre 106, et soumis à référendum le 13 octobre 1946 (3^e référendum depuis moins d'un an !) : il obtient moins de suffrages que le projet d'avril, mais est adopté par la majorité. Celle-ci, rapportée au total des électeurs, est faible : il y a eu près de 31 % d'abstentions, les non sont de 31 % et les oui de 36 % seulement. Mauvais présage pour une Constitution dont l'application ne durera pas douze ans...

2. L'aménagement des pouvoirs publics

Le premier projet a été retouché, mais de façon limitée, et surtout pour montrer aux électeurs que leur message de rejet avait été compris. Mais c'est bien ce projet qui forme la trame de la nouvelle Constitution. Les dissemblances sont davantage des nuances que des différences substantielles. Ainsi, dans le projet rejeté, le président du Conseil était-il désigné par l'assemblée à la majorité absolue de ses membres, tandis que selon la Constitution, il est désigné par le président de la République, mais ne peut entrer en fonctions que s'il reçoit à la majorité absolue des députés la confiance des députés : la différence est ténue... La philosophie politique profonde du premier projet : la toute-puissance d'une assemblée unique est maintenue ; la seconde chambre (le Conseil de la République) ne recevant, jusqu'à la *réformette* de 1954, que des pouvoirs consultatifs. Le Préambule reprend largement la rédaction de la précédente Déclaration des droits et renvoie *aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, aux principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*, notions vagues et de peu de caractère juridique. La Constitution de 1946 institue un contrôle de constitutionnalité, assez particulier, exercé par un Comité constitutionnel qui examine si les lois votées supposent une révision de la Constitution. Ce Comité ne peut statuer sur la conformité des lois au Préambule et agit plutôt comme un rouage de la procédure législative (voir les art. 91 *sq.* C.).

Le Parlement est bicaméral, mais ce bicaméralisme n'est égalitaire que dans quelques domaines (l'élection du président de la République, par exemple, continuera de se faire par les deux chambres réunies en Congrès), la seconde chambre (le Conseil de la République, qui reviendra vite à l'appellation de Sénat) étant limitée à un rôle consultatif, du moins jusqu'en 1954. L'Assemblée nationale, élue à la représentation proportionnelle (au scrutin de liste départemental avec une répartition des restes à la plus forte moyenne, jusqu'à la loi de 1951 sur les apparentements) détient seule le vote de la loi (l'art. 13

interdit formellement la délégation du pouvoir législatif, ce qui n'empêchera pas le Parlement, par le procédé de la *loi-cadre* ou de la *délégalisation*, de se défaire de l'exercice du pouvoir législatif au profit du gouvernement).

Le président du Conseil est désigné par le président de la République mais doit soumettre seul, sans avoir encore formé son gouvernement, son programme et sa politique à l'assemblée pour investiture, à la majorité absolue de ses membres. La *réformette* de 1954 lui permettra de faire connaître les membres de son cabinet *avant* que l'assemblée ne l'investisse, à la majorité simple de ses membres. Cette procédure, dans sa première version, a été jugée « raisonnable mais pas rationnelle » (J.-J. Chevallier), les députés sont intéressés par le dosage politique du gouvernement qui va être constitué, et l'exigence de majorité absolue qui devrait garantir la stabilité du gouvernement se révélera difficile à satisfaire dans une assemblée divisée par suite du mode de scrutin.

Le président de la République a un statut et des pouvoirs très proches de ceux qui lui avaient été reconnus sous la III^e République. Rééligible une seule fois, il préside le Conseil des ministres, promulgue les lois et peut demander une seconde délibération de la loi. Tous ses actes doivent recevoir le contreseing d'un ministre responsable.

Des conseils entourent les institutions précédentes. Certains participent à la procédure législative, comme l'Assemblée de l'Union française, le Conseil économique et social, le Comité constitutionnel, à certains égards. D'autres ont des attributions extra-parlementaires : le Conseil supérieur de la magistrature, la Haute Cour de justice.

S'agissant des rapports entre les pouvoirs publics, La Constitution les construit avec une préoccupation de *rationalisation du parlementarisme* : cette expression, que l'on doit à Boris Mirkine-Guétzévitch, désigne une codification de la pratique du régime parlementaire, dont les règles sont consignées dans la Constitution, dans le souci de garantir, par des dispositifs juridiques, la stabilité des gouvernements. Les règles qui découlent de la volonté de rationaliser le parlementarisme, parce qu'elles cherchent à obtenir des conséquences politiques par des remèdes juridiques, ont une fonction orthopédique qui vise à pallier l'absence de majorités politiques, ou à contraindre à la formation de ces mêmes majorités. Codifiés par la Constitution, ces rapports intéressent surtout les mécanismes d'engagement de la responsabilité politique du gouvernement.

Il est expressément indiqué à l'art. 48 que les ministres ne sont pas responsables devant la seconde chambre, le Conseil de la République, ce qui devrait, contrairement à la III^e, diminuer la vulnérabilité du gouvernement. L'art. 49 règle la question de confiance : elle ne peut plus être posée par chaque ministre, mais seulement par le président du Conseil, et après délibération du Conseil. Le vote ne peut avoir lieu immédiatement, mais ne peut intervenir qu'à l'issue d'un délai (un jour franc, puis vingt-quatre heures, après 1954), il a lieu au scrutin public, et la confiance est refusée à la majorité absolue des membres de l'assemblée. Tous ces détails, inexistant jusque-là dans

un texte constitutionnel, poursuivent le même but : stabiliser le gouvernement, ne pas le mettre à la merci d'une volonté hostile, intempestive et soudaine, de l'assemblée, prévoir de façon suffisamment large la majorité nécessaire au renversement du gouvernement qui sera, demain, l'assise de la majorité d'investiture du nouveau gouvernement.

Mais les constituants avaient sous-estimé l'ingéniosité des parlementaires et omis de considérer que la confiance est sollicitée pour obtenir le vote d'un texte que le gouvernement veut faire adopter, car il en a besoin pour réaliser son programme. La rédaction de l'art. 49 semble ouvrir une option claire : ou l'assemblée vote le texte demandé par le gouvernement, et à propos duquel il a sollicité la confiance : le texte est adopté et la confiance est par là accordée ; ou l'assemblée refuse la confiance à la majorité absolue de ses membres (le texte est repoussé, et le gouvernement, privé de la confiance qu'il avait demandée, démissionnera). Mais le dispositif peut ouvrir une troisième possibilité : engageant sa responsabilité sur le vote d'un texte, celui-ci est repoussé à la majorité simple. Deux conséquences contradictoires en découlent : le gouvernement n'est pas tenu de démissionner, le refus de confiance n'ayant pas atteint la majorité absolue des membres de l'assemblée, comme indiqué par la Constitution ; mais en même temps, le gouvernement se voit refuser les moyens de sa politique.

L'issue est simple : le gouvernement démissionnera alors qu'il n'en a pas l'obligation constitutionnelle, mais la crise ouverte de ce fait ne comptera pas pour le déclenchement de la dissolution ; selon l'art. 51, celle-ci n'est possible que si interviennent, dans un laps de temps de dix-huit mois, deux crises ministérielles au sens de la Constitution, c'est-à-dire refus de la confiance à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Un « vote calibré » des députés peut donc les mettre à l'abri d'une dissolution !

De manière symétrique, « le vote sur la motion de censure », prévu par l'art. 49, « a lieu dans les mêmes conditions et les mêmes formes que le scrutin sur la question de confiance ». Mais ce mécanisme parallèle n'a jamais vraiment fonctionné, les députés n'en ayant pas besoin : la vulnérabilité du gouvernement, issue de la faille de la rédaction des conditions de la question de confiance, leur suffisait.

3. Le fonctionnement du régime

Il faut souligner l'insuffisance des partis et l'inexistence d'un vrai système de partis sous la IV^e. Les partis sont multiples, mode de scrutin aidant, n'hésitent pas à se diviser, et la discipline partisane n'est pas leur fort. La ligne de partage entre majorité et opposition est fluctuante et mobile, et varie selon les questions. Dans ces conditions, et quelles qu'aient été les précautions des constituants, les gouvernements se succéderont rapidement, sans pouvoir disposer du temps nécessaire pour travailler autrement qu'à court terme et dans l'urgence.

Le rythme pourtant soutenu de la III^e République s'accélère : 20 gouvernements en douze ans, soit une durée de vie moyenne de sept mois et demi !

La formation du gouvernement est devenue une opération d'une extrême complexité, la pratique ayant greffé des conditions et des étapes supplémentaires au cérémonial constitutionnel. Les présidents du Conseil possibles, au commencement d'une crise, sont d'abord « pressentis » par le président de la République. Ce statut peut n'être qu'une première étape précédant la désignation ou bien une conclusion : le président du Conseil « pressenti » consulte ses amis politiques, évalue ses chances d'alliance, et souvent ne donne pas suite. Souvent aussi, le président de la République « pressent » quelqu'un dont il sait à l'avance qu'il ne parviendra pas à aller plus loin parce que les rapports de force politiques ne lui permettront pas d'être désigné. Cela s'appelle « essayer les plâtres ». Le président de la République peut aussi confier une « mission d'information » à une personnalité politique, chargée d'apprécier les soutiens parlementaires possibles. Il peut donc se passer du temps entre l'ouverture de la crise et la date à laquelle une personnalité accepte d'être « désignée » président du Conseil. Avant la réformette de 1954, qui permet au président du Conseil « désigné » de se présenter à l'investiture avec son cabinet, la pratique (inaugurée par Ramadier en 1947) a fait que l'assemblée exige une discussion sur la composition du cabinet et veuille donner un second vote d'investiture non prescrit par la Constitution.

La difficulté de distinguer la majorité de l'opposition s'explique par le fait que deux formations politiques, le PC et le RPF, ne pouvaient, de par leur position sur l'échiquier politique, entrer en ligne de compte pour la formation d'un gouvernement, mais pouvaient au contraire ajouter leurs voix hostiles. Du coup, le vivier potentiel de soutien de tout gouvernement s'amenuise, et il suffit d'un faible basculement de voix pour compromettre son existence. Les majorités seront davantage négatives que positives, et la brièveté des gouvernements ne permet que de traiter des problèmes urgents mais d'y répondre plus par l'immobilisme ou par des réponses à chaud que par des solutions réfléchies et appropriées. Il est aussi vrai que l'ampleur de la reconstruction économique au lendemain de la guerre, la gravité des événements d'Indochine et d'Algérie, l'engagement de la construction européenne auraient constitué des défis d'une extrême difficulté pour n'importe quel régime politique.

- La conception de la loi

l'art. 13 de la Constitution : « L'assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit ». La prohibition constitutionnelle des décrets-lois est l'exemple d'une prise de position ambiguë de la Constitution, reposant sur de multiples causes : l'art. 13 peut aussi bien s'expliquer par la conception du premier projet de Constitution, organisé

autour d'une assemblée unique toute-puissante qui devrait entièrement se consacrer à sa tâche législative, que par la volonté de rationaliser le parlementarisme, en disciplinant les excès passés du Parlement, qu'enfin par une volonté de garantir une séparation des pouvoirs effective en n'autorisant aucune immixtion du pouvoir exécutif dans l'exercice du pouvoir législatif, quand bien même ce dernier y consentirait. Cependant, malgré le caractère explicite de cette prohibition, le législateur a trouvé des moyens de la contourner : preuve que le procédé correspond à des besoins pratiques impérieux, et qu'il eut mieux valu le constitutionnaliser et l'encadrer, comme la Constitution de la V^e République le fera dans son art. 38. L'examen de ces « contournements » est utile pour saisir la logique du partage des compétences entre pouvoir législatif et pouvoir réglementaire qu'organiseront les art. 34 et 37 C. 1958.

La loi du 17 août 1948 (loi André Marie) indique qu'un certain nombre de matières, énumérées, reçoivent un caractère réglementaire et ressortissent désormais de la compétence du pouvoir réglementaire, des décrets pouvant être pris en Conseil des ministres pour abroger, modifier ou remplacer les dispositions en vigueur dans ces matières.

La validité de ce procédé, qui semble de prime abord se heurter à la prohibition de l'art. 13, a été examinée par le Conseil d'État, dans un avis du 6 février 1953. Reconnaisant dans cet avis que l'art. 13 s'explique bien par la volonté « d'interdire le recours aux décrets pris en vertu des lois de pleins pouvoirs telles qu'elles furent votées sous la III^e République », le Conseil d'État admet que « le législateur peut, en principe, déterminer souverainement la compétence du pouvoir réglementaire [...] ». Le procédé utilisé ne s'analyse pas comme une délégation du pouvoir législatif, prohibée par la Constitution, mais comme une extension du domaine du pouvoir réglementaire, compatible avec la Constitution : en d'autres termes, ce n'est pas une *délégation* mais une simple *délégalisation*.

Le Conseil d'État fixe toutefois une première limite : certaines matières, estime-t-il, sont réservées à la loi (elles ont un caractère législatif par nature), « soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit en vertu de la tradition constitutionnelle républicaine résultant notamment du préambule de la Constitution et de la DDHC de 1789 ». Dans ces matières, qui ne sont pas autrement précisées, il est impossible au législateur d'étendre la compétence du pouvoir réglementaire : tout au plus pourrait-il « se borner à poser les règles essentielles en laissant au gouvernement le soin de les compléter » (la technique des *lois-cadre* est donc estimée compatible avec la prohibition de l'article 13). Une seconde limite à la *délégalisation* est posée : elle réside dans l'art. 3 C. selon lequel la souveraineté nationale appartient au peuple : « [...] l'extension du pouvoir réglementaire serait contraire à l'article 3 si, par sa généralité et son imprécision, elle manifestait la volonté de

l'Assemblée nationale d'abandonner au gouvernement l'exercice de la souveraineté nationale ».

La IV^e République va finalement prouver sa complète impuissance à propos de la guerre d'Algérie, même si elle a enrayé la guerre d'Indochine et évité un conflit en Tunisie et au Maroc.

L'insurrection algérienne est déclenchée le 1^{er} novembre 1954 et devient sérieuse à partir de l'été 1955 ; l'assemblée n'a pas de politique. Et le 13 mai 1958, une manifestation de Français et de l'armée à Alger va entraîner la chute du régime : le gouvernement général est pris d'assaut par les étudiants et le 28 mai 1958, le président de la République, en accord avec tous les partis à l'exception des communistes et de quelques minoritaires, décide d'appeler DE GAULLE. Celui-ci est investi le 1^{er} juin 1958 comme Président du Conseil par 329 voix contre 244 (141 communistes, 6 extrême-gauche, 49 socialistes, mais 42 ont voté pour, 18 radicaux et 7 centristes). Avant de résoudre le problème algérien, DE GAULLE décide de donner une nouvelle Constitution à la France et le 3 juin 1958, il se fait attribuer une loi constitutionnelle qui confie à son gouvernement le soin de préparer une Constitution qui sera soumise au référendum populaire.

Depuis la ruine des institutions d'Ancien Régime, la France n'a pas trouvé son équilibre constitutionnel. En 1958, on a le sentiment que le régime sera provisoire. Cependant, la France a mis sur pied un système politique qui s'appelle le parlementarisme républicain. En d'autres termes, après avoir connu l'échec d'une monarchie parlementaire, d'un système présidentiel, elle a trouvé sous les Troisième et Quatrième Républiques une forme spécifique de parlementarisme : c'est une forme assez simple, qui repose sur le fait que le président préside mais ne gouverne pas. Ce système serait probablement viable s'il s'appuyait sur une majorité stable au parlement. La Constitution de 1958 ne va pas tout de suite mettre à bas le système français de parlementarisme républicain, elle ne le fera qu'à partir de 1962, mais à cette époque, on continue à estimer que la République et la démocratie française sont de nature parlementaire.