

DROIT CONSTITUTIONNEL (1)**Séance 10 - Le régime de Vichy, la
IVe République et la naissance de la Ve**

I. Le régime de Vichy.....	2
A) La négation de la souveraineté nationale	3
B) La confusion des pouvoirs au profit du Maréchal Pétain	4
II. La IVe République.....	6
A) L'élaboration de la Constitution du 27 octobre 1946.....	7
1) <i>Le projet de Constitution du 19 avril 1946.....</i>	<i>8</i>
2) <i>L'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946.....</i>	<i>8</i>
B) Le régime constitutionnel de la IVe République.....	9
1) <i>Le Préambule.....</i>	<i>9</i>
2) <i>L'organisation des pouvoirs publics.....</i>	<i>10</i>
a) <i>Le pouvoir législatif.....</i>	<i>11</i>
b) <i>Le pouvoir exécutif</i>	<i>13</i>
(i) <i>En ce qui concerne le président de la République.....</i>	<i>13</i>
(ii) <i>En ce qui concerne le président du Conseil.....</i>	<i>14</i>
c) <i>Le Comité constitutionnel</i>	<i>15</i>
3) <i>L'échec de la rationalisation du parlementarisme</i>	<i>15</i>
a) <i>Les mesures de rationalisation du parlementarisme</i>	<i>15</i>
b) <i>L'échec de ces mesures et le retour à la troisième république.....</i>	<i>17</i>
III. La fin de la IVe République et la naissance de la Ve République.....	20

I. Le régime de Vichy

Après la démission le **16 juin 1940** du Gouvernement de Paul Reynaud, le président de la République, Albert Lebrun, nomme le maréchal Pétain à la présidence du Conseil.

Le lendemain, le **17 juin 1940**, le maréchal Pétain demande aux Allemands l'armistice.

Le **22 juin 1940**, l'armistice est signé à Rethondes dans le même wagon que celui où a eu lieu la signature de l'armistice du **11 novembre 1918**.

Conformément aux stipulations de **l'article 2** de la convention d'armistice, la France est divisée en deux zones :

- La zone libre, représentant en gros la moitié sud de la France, est sous l'autorité du Gouvernement de Pétain qui décide de s'installer à Vichy ;
- La zone occupée ou zone nord, est sous l'autorité du Reich allemand qui y exerce tous les droits de la puissance occupante.

Dès son installation à Vichy, le Gouvernement du maréchal Pétain entreprend de réformer les institutions de la IIIe République.

En vertu des **lois constitutionnelles de 1875**, le Sénat et la Chambre des députés, réunis en Assemblée nationale, sont seuls qualifiés pour procéder à cette révision.

Le maréchal Pétain décide de convoquer les chambres et soumet à leur vote un projet de révision dont l'objet est de « *restaurer l'État dans sa souveraineté et le pouvoir gouvernemental dans son indépendance* ».

Ce projet comporte un article unique, en vertu duquel « *l'Assemblée nationale donne tous pouvoirs au gouvernement de la République, sous la signature et l'autorité du maréchal Pétain, président du Conseil, à l'effet de promulguer par un ou plusieurs actes la nouvelle Constitution de l'État français. Cette Constitution devra garantir les droits du Travail, de la Famille et de la Patrie. Elle sera ratifiée par les Assemblées qu'elle aura créées.* »

Il est adopté le **10 juillet 1940** par 569 voix contre 80 et 17 abstentions.

Entre le **11 juillet 1940** et le **13 novembre 1943**, le régime de Vichy a édicté une dizaine d'actes constitutionnels sans les soumettre à l'approbation populaire.



À retenir : Ces actes constitutionnels substituent au terme de République celui d'État français et instituent un régime autoritaire qui méconnaît les principes de souveraineté nationale (I) et de séparation des pouvoirs (II).



Pour aller plus loin : Par ailleurs, on relèvera qu'un projet de Constitution, rédigé en application de la **loi constitutionnelle du 10 juillet 1940** et signé par le maréchal Pétain le **30 janvier 1944**, n'a jamais été promulgué. Ce projet tranchait nettement avec la pratique et la cruauté policière du régime de Vichy.

A) La négation de la souveraineté nationale

L'**acte constitutionnel n° 1 du 11 juillet 1940** prévoit que le maréchal Pétain assume les fonctions de chef de l'État et abroge l'**article 2 de la loi du 25 février 1875**, résultant de l'amendement Wallon et relatif à l'élection du président de la République.



À retenir : Les actes constitutionnels ultérieurs font du chef de l'État la pierre angulaire du régime vichyste et écartent la souveraineté nationale au profit d'une légitimité de type monarchique.

Ce rejet est exprimé clairement par le procès-verbal de la séance du **17 novembre 1942** du Conseil des ministres qui indique que le maréchal Pétain « *continue, comme chef de l'État, à incarner la souveraineté française et la permanence de la patrie* ».

Dans cette logique, le maréchal Pétain est irresponsable politiquement et pénalement. Il ne peut être ni poursuivi ni jugé, **pas même pour haute trahison**.

B) La confusion des pouvoirs au profit du Maréchal Pétain



À retenir : Les actes constitutionnels prévoient une confusion des pouvoirs au profit du maréchal Pétain.

D'une part, en vertu de l'**acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940**, le maréchal Pétain exerce l'intégralité du pouvoir exécutif en ce qu'il est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement.

À ce titre, le maréchal Pétain :

- Est investi du pouvoir réglementaire et décide seul, ses actes n'étant pas soumis à la nécessité du contreseing et ne requérant que l'avis simple du conseil des ministres ;
- Nomme et révoque les ministres et secrétaires d'État, qui ne sont responsables que devant lui ;
- Nomme à tous les emplois civils et militaires pour lesquels la loi n'a pas prévu d'autres modes de désignation ;
- Dispose de la force armée ;
- Négocie et ratifie les traités ;
- A le droit de grâce et d'amnistie.

D'autre part, en vertu de l'**acte constitutionnel n° 2 du 11 juillet 1940**, le maréchal Pétain « *exerce le pouvoir législatif, en conseil des ministres : 1° Jusqu'à la formation de nouvelles Assemblées ; 2° Après cette formation, en cas de tension extérieure ou de crise intérieure grave, sur sa seule décision et dans la même forme. Dans les mêmes circonstances, il peut édicter toutes dispositions d'ordre budgétaire et fiscal.* »

Le maréchal Pétain a eu toute latitude pour légiférer dès lors :

- D'une part, qu'il n'était pas tenu de suivre l'avis rendu par le Conseil des ministres ;
- D'autre part, qu'une nouvelle Constitution ne fut jamais adoptée et que les chambres furent ajournées jusqu'à nouvel ordre par l'**acte constitutionnel n° 3 du 11 juillet 1940**.

- Enfin, le maréchal Pétain est au sommet de l'appareil judiciaire.

Il intervient directement dans l'exercice de justice via le droit de grâce et d'amnistie dont il dispose.

En outre, il juge les ministres, les secrétaires d'État, les hauts dignitaires et les hauts fonctionnaires de l'État. Si l'un d'eux trahit les devoirs de sa charge, il peut, après une enquête dont il arrête la procédure, prononcer toute réparation civile, toutes amendes et appliquer des peines allant jusqu'à la détention dans une enceinte fortifiée.

Hormis l'exercice du droit de grâce et d'amnistie et du pouvoir de justice politique sur le personnel dirigeant, le maréchal Pétain n'intervient pas directement dans l'exercice de la justice. Cependant, les magistrats ne se prononcent pas librement puisqu'ils sont soumis à l'autorité hiérarchique du maréchal Pétain et prêtent serment de fidélité à ce dernier.



À retenir : La concentration du pouvoir entre les mains du maréchal Pétain a néanmoins trouvé des limites dans la réalité de l'occupation allemande et le rappel de Laval.

En effet, l'**acte constitutionnel n° 11 du 18 avril 1942** introduit un bicéphalisme de l'exécutif en confiant « *la direction effective de la politique intérieure et extérieure de la France* » à un « *chef du gouvernement, nommé par le chef de l'État et responsable devant lui.* »

En outre, les **actes constitutionnels n° 12 et 12 bis des 17 et 26 novembre 1942** confèrent au chef de gouvernement un pouvoir normatif en matière réglementaire comme législative.



Attention : S'il y a une dyarchie à la tête de l'État à partir du mois d'avril 1942, celle-ci est inégalitaire. La prédominance juridique du maréchal Pétain est préservée.

Tout d'abord, le chef de gouvernement est responsable devant lui.

En outre et surtout, le maréchal Pétain conserve la maîtrise du pouvoir constituant et donc des règles du jeu. En effet, l'**acte constitutionnel n° 12** prévoit que le pouvoir normatif consenti au chef du gouvernement ne s'étend pas aux lois constitutionnelles.

II. La IVe République

Après la libération du territoire, il y avait deux scénarios politiques possibles :

- La restauration des institutions de la IIIe République ;
- La mise en place d'un nouveau régime.

Le second scénario l'a emporté.

Connue pour avoir consacré le droit de vote des femmes, l'**ordonnance du 21 avril 1944** avait clairement manifesté la volonté du Comité français de libération nationale de ne pas rétablir les institutions de la IIIe République. En effet, son **article 1^{er}** prévoyait la réunion d'une Assemblée nationale constituante après la Libération. Cependant, elle ne fut jamais appliquée.

L'**ordonnance du 9 août 1944** est plus ambiguë puisqu'elle proclame l'inexistence juridique du régime de Vichy et la continuité de la République sans pour autant se prononcer expressément sur la question du maintien ou non du régime de la IIIe République.

Le soin de trancher cette question a été confié au peuple français par une **ordonnance du 17 août 1945**. Celle-ci prévoyait l'organisation d'un référendum et soumettait au peuple français deux questions :

- « Voulez-vous que l'Assemblée élue ce jour soit constituante ? ».
- « Si le corps électoral a répondu oui à la première question, approuvez-vous que les pouvoirs publics soient, jusqu'à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution, organisés conformément au projet de loi ci-contre ? ».

Le peuple français répondit par l'affirmative aux deux questions.

L'organisation provisoire des pouvoirs publics était la suivante :

En application de l'**article 4 de l'ordonnance du 17 août 1945**, l'Assemblée partage l'initiative des lois avec le gouvernement et vote seule la loi. Aux termes du même article, « *Dans le délai d'un mois imparti pour la promulgation des lois, le Gouvernement a le droit de demander une seconde délibération. Si, à la suite de celle-ci, le premier vote est confirmé à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée, la loi est promulguée dans les trois jours.* »

En vertu de l'**article 5** de cette même ordonnance, l'Assemblée ne peut prendre l'initiative des dépenses, mais vote le budget.

Quant au gouvernement, il est placé dans une situation de dépendance vis-à-vis de l'Assemblée.

D'une part, son président est désigné par l'Assemblée, à la majorité absolue des membres la composant. Une fois désigné, en vertu de l'**article 1^{er} de l'ordonnance du 17 août 1945**, il « *constitue son gouvernement et le soumet à l'approbation de l'Assemblée, en même temps que le programme du Gouvernement* ».

D'autre part, aux termes du même article, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée. Toutefois, afin d'éviter l'instabilité gouvernementale qui avait caractérisé la III^e République, cet article précise que « *le rejet d'un texte ou d'un crédit n'entraîne pas sa démission. Celle-ci n'est obligatoire qu'à la suite du vote distinct d'une motion de censure intervenant au plus tôt deux jours après son dépôt sur le bureau de l'Assemblée et adoptée au moyen d'un scrutin à la tribune par la majorité des membres composant l'Assemblée.* »

En application de l'**article 6 de l'ordonnance du 17 août 1945**, l'Assemblée constituante disposait d'un délai de sept mois pour élaborer une nouvelle Constitution.

A) L'élaboration de la Constitution du 27 octobre 1946

1) Le projet de Constitution du 19 avril 1946

L'Assemblée constituante disposait d'un délai de sept mois pour élaborer une nouvelle Constitution.

Elle adopte un projet de **Constitution le 19 avril 1946**.

Le projet substitue à la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789** une déclaration des droits de l'homme composée de deux parties : « *Des libertés* » et « *Des droits sociaux et économiques* ».

En outre, ce projet se caractérise :

- D'une part, par le rejet du bicaméralisme en ce qu'il prévoit l'existence d'une seule chambre, l'Assemblée nationale. Élu au suffrage universel direct, elle détient seule le droit de légiférer et ne peut déléguer à quiconque ce droit.
- D'autre part, par la subordination du président de la République et du gouvernement à l'Assemblée nationale ;
- Enfin, par l'absence de contrôle de constitutionnalité des lois.

Le peuple français rejeta de projet le **5 mai 1946** à une majorité de 53 %.

2) L'adoption de la Constitution du 27 octobre 1946

Une nouvelle Assemblée constituante est alors élue et fait le choix de renoncer à la réécriture de la **Déclaration des droits de l'homme et du citoyen** et tout à l'opposé, de l'incorporer telle quelle dans le corpus du **Préambule de la nouvelle Constitution**, en se contentant de juxtaposer au rappel des droits individuels de l'esprit des Lumières les droits sociaux, économiques et culturels issus de la philosophie sociale du XXe siècle.

Son projet de Constitution est approuvé par le peuple français – 53 % des suffrages exprimés - et promulgué le **27 octobre 1946**.

B) Le régime constitutionnel de la IV^e République

1) Le Préambule

Le **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** est structuré en trois parties :

- Il réaffirme les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la **DDHC** ;
- Il réaffirme les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR) ;
- Il proclame les principes particulièrement nécessaires à notre temps.

Question : Le **Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946** comporte-t-il une liste des PFRLR ?

Non. Ce texte ne comporte aucune liste de ces principes. Il est ainsi revenu au juge le soin de les définir et de les consacrer.

Le Conseil constitutionnel consacre comme PFRLR tout principe satisfaisant à trois conditions :

- Il doit être ancré textuellement dans une loi adoptée sous un régime républicain antérieur à **1946** ;
- Il ne doit pas avoir été remis en cause par une loi républicaine postérieure ;
- Il doit porter matériellement soit sur les droits et libertés fondamentaux, soit sur la souveraineté nationale, soit sur l'organisation des pouvoirs publics (**CC n° 2013-669 DC du 17 mai 2013, Loi ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe**).

Question : Quels types de droits sont contenus dans les principes particulièrement nécessaires à notre temps ?

Les principes particulièrement nécessaires à notre temps comprennent non seulement des « droits-libertés », mais aussi, et surtout des « droits-créances ».

Question : Qu'est-ce que les droits-créances ?



Définition : Les droits-créances créent des obligations positives, des obligations de faire à la charge de l'État. Ils exigent de l'État la fourniture d'une prestation. Ils sont des pouvoirs d'exiger.



Exemple : Le droit à la santé (**alinéa 11**), le droit au logement (**alinéas 10 et 11**), le droit à l'emploi (**alinéa 5**) et l'égal accès à l'instruction (**alinéa 13**).

Question : Qu'est-ce que les droits-libertés ?



Définition : Les droits libertés sont des droits de faire quelque chose, des pouvoirs de faire, d'agir. Ils créent à charge de l'État une obligation négative, une obligation de ne pas faire : ne pas intervenir dans leur mise en œuvre.



Exemple : La liberté syndicale (**alinéa 6**), le droit de grève (**alinéa 7**), le droit d'asile (**alinéa 4**) et le droit de mener une vie familiale normale (**alinéa 10**).

2) L'organisation des pouvoirs publics

a) Le pouvoir législatif

Le Parlement est bicaméral puisqu'il est composé de deux chambres en vertu de l'**article 5 de la Constitution** : l'Assemblée nationale et le Conseil de la République.

Le bicaméralisme est non pas égalitaire comme sous la IIIe République, mais inégalitaire.

S'agissant de la composition des chambres :

En vertu de l'**article 6 de la Constitution**, l'Assemblée nationale est élue au suffrage universel direct. Aux termes de l'**article 1^{er} de la loi du 5 octobre 1946**, les députés sont élus au scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle. Le nombre de députés s'élève à 619 et se décompose de la manière suivante : 544 pour la France métropolitaine, 30 pour l'Algérie, 3 pour chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, un pour la Guyane et 35 pour les territoires d'outre-mer. Leur mandat est de 5 ans.

Quant au Conseil de la République, il est élu au suffrage universel indirect par les collectivités communales et départementales en application de l'**article 6 de la Constitution**. En application de la **loi du 5 octobre 1946**, le nombre de conseillers s'élevait initialement à 315. 200 étaient élus par les collectivités territoriales de la métropole, 50 par l'Assemblée nationale, 14 par l'Algérie, 51 par les départements et territoires d'outre-mer. Leur mandat est d'une durée de 6 ans. La **loi du 23 septembre 1948** porta le nombre de conseillers à 320 et modifia les modalités de leur élection.

S'agissant des attributions des chambres :

La primauté de l'Assemblée nationale se manifeste à plusieurs égards.

Elle se manifeste tout d'abord en matière législative s'agissant tant de l'initiative que du vote des lois.

S'agissant de l'initiative des lois :

Les députés et les conseillers la partagent avec le président du Conseil en application de l'**article 14 de la Constitution**. Cependant, l'initiative parlementaire s'exerce dans des conditions inégales. En effet, aux termes du même article, « *Les propositions de*

loi formulées par les membres du Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée nationale.» Or l'Assemblée nationale n'est pas tenue de délibérer sur ces propositions. En outre, ces dernières ne sont pas recevables lorsqu'elles ont « pour conséquence une diminution de recettes ou une création de dépenses ».

S'agissant du vote de la loi :

Il revient exclusivement à l'Assemblée nationale en application de l'**article 13 de la Constitution**. Elle « *ne peut déléguer ce droit* » ni au gouvernement, ni au Conseil de la République, ni à personne d'autre. Ce dernier, voulu par les constituants comme une « *chambre de réflexion, non de décision* » pour reprendre les termes de Jean-Jacques Chevallier, ne rend que des avis sur lesquels, en cas de désaccord, l'Assemblée statue « *souverainement et définitivement* » en vertu de l'**article 20 de la Constitution**. Plus précisément, aux termes de cet article, « *Le Conseil de la République examine, pour avis, les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale. Il donne son avis au plus tard dans les deux mois qui suivent la transmission par l'Assemblée nationale. [...] Si l'avis du Conseil de la République est conforme ou s'il n'a pas été donné dans les délais prévus à l'alinéa précédent, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale. Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture. Elle statue définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République, en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie. En cas de rejet total ou partiel de ces amendements, le vote en seconde lecture de la loi a lieu au scrutin public, à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale, lorsque le vote sur l'ensemble a été émis par le Conseil de la République dans les mêmes conditions.* »

La primauté de l'Assemblée nationale se manifeste également en matière de révision constitutionnelle.

- Tout d'abord, seule l'Assemblée nationale peut prendre l'initiative d'une telle révision en application de l'**article 90 de la Constitution**.
- Ensuite, le projet de révision est « *voté à la majorité et dans les mêmes formes prévues pour la loi ordinaire* » en vertu du même article.
- Enfin, en application des **articles 45 et 48 de la Constitution**, l'Assemblée nationale intervient seule dans la formation et le contrôle du gouvernement.

b) Le pouvoir exécutif

Le pouvoir exécutif est bicéphale, c'est-à-dire à deux têtes : président de la République (i) et gouvernement (ii).

(i) *En ce qui concerne le président de la République*

Hostiles à tout élément de régime présidentiel, les constituants ne souhaitaient pas faire du président de la République un authentique chef de l'État. À cet égard, on ne peut que souscrire à la position de Cot, rapporteur de la commission de la Constitution, qui déclarait : « *Le président de la République n'est plus le chef de l'État, mais le premier magistrat de la République. Ce n'est plus un monarque sans couronne ni trône, une sorte de roi constitutionnel à titre temporaire ; c'est le symbole de l'unité française, le gardien de la tradition gouvernementale, le conseiller et le confident des hommes responsables* ».

S'agissant de son statut :

Le statut du président de la République est inspiré des lois constitutionnelles de la III^e République.

En vertu de l'**article 29 de la Constitution**, le président de la République est élu pour sept ans par les deux chambres réunies en Parlement. Il n'est rééligible qu'une fois.

En cas d'empêchement ou de vacance, l'intérim des fonctions de président de la République est assuré par le président de l'Assemblée nationale.

Il est irresponsable politiquement. En contrepartie de cette irresponsabilité, chacun de ses actes « *doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre* » en vertu de l'**article 38 de la Constitution**.

Il est également irresponsable pénalement, sauf en cas de « *haute trahison* » en vertu de l'**article 42 de la Constitution**. Selon cet article, il peut alors être « *mis en accusation par l'Assemblée nationale et renvoyé devant la Haute Cour de justice* ».

Enfin, l'**article 43 de la Constitution** prévoit que « *la charge de président de la République est incompatible avec toute autre fonction publique.* »

S'agissant de ses attributions :

Comme sous la IIIe République, il préside le Conseil des ministres et une série d'autres conseils : le Conseil supérieur de la magistrature, le Conseil supérieur et le comité de la défense nationale. Il se voit en outre confier la présidence du Comité constitutionnel nouvellement créé.

Il préside le Haut Conseil de l'Union française et l'Union française, dont il représente les intérêts permanents.

Il conserve certaines attributions qu'il détenait sous la IIIe République : la ratification des traités, le droit de grâce, le droit à une deuxième délibération de la loi qui n'est néanmoins assorti d'aucune exigence de majorité qualifiée, le droit de message qui ne peut toutefois être exercé que devant l'Assemblée nationale, la promulgation de la loi, le choix du président du Conseil qui est néanmoins limité par la condition de majorité requise lors du vote d'investiture, ainsi que le pouvoir de nomination à certains emplois civils et militaires.

En revanche, il perd des prérogatives importantes qui faisaient de lui un véritable chef d'État.

Sur le plan interne, il n'exerce plus le pouvoir réglementaire, ne détient plus l'initiative des lois et ne dispose plus du droit de dissolution.

Sur le plan international, il n'est pas habilité à négocier les traités et est seulement « *tenu informé des négociations internationales* » en vertu de l'**article 31 de la Constitution**. En outre, il ne dispose plus de la force armée, la direction des forces armées incombant au président du Conseil des ministres en vertu de l'**article 47 de la Constitution**.

(ii) En ce qui concerne le président du Conseil

Ignoré de la lettre des **lois constitutionnelles de 1875**, le président du Conseil voit son existence consacrée par la **Constitution du 27 octobre 1946**.

Celle-ci lui confie des attributions importantes : l'initiative des lois, le pouvoir réglementaire, le pouvoir de nomination à la majorité des emplois civils et militaires, ainsi que la direction des armées.

Nommé par le président de la République, il ne peut exercer ses fonctions qu'à condition d'obtenir la confiance de l'Assemblée nationale à laquelle il soumet son programme et la politique qu'il compte mener.

c) Le Comité constitutionnel

Présidé par le président de la République, le Comité constitutionnel comprend, en vertu de l'**article 91 de la Constitution**, « le président de l'Assemblée nationale, le président du Conseil de la République, sept membres élus par l'Assemblée nationale au début de chaque session annuelle à la représentation proportionnelle des groupes, et choisis en dehors de ses membres, trois membres élus dans les mêmes conditions par le Conseil de la République ».

Aux termes du même article, il « examine si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution. »

3) *L'échec de la rationalisation du parlementarisme*

En **1946**, le constituant a souhaité rationaliser le parlementarisme et éviter notamment l'instabilité ministérielle ayant caractérisé la IIIe République.

Il n'y est néanmoins pas parvenu.

a) Les mesures de rationalisation du parlementarisme

Certaines mesures témoignent d'une volonté du constituant de rationaliser le parlementarisme.

- En premier lieu, la pratique des décrets-lois dont le Parlement sous la IIIe République avait usé et abusé est interdite. En effet, comme il a été dit précédemment, l'**article 13 de la Constitution** prévoit que l'Assemblée nationale ne peut déléguer le vote de la loi.

Pour mémoire, sous la IIIe République, les difficultés économiques consécutives à la Première Guerre mondiale exigeaient des mesures rapides, importantes et très souvent impopulaires dans la mesure où il s'agissait de remédier au déficit budgétaire

et d'assainir la situation financière. Ne tenant pas à avoir la paternité de ces mesures, le Parlement a confié au gouvernement le soin de les prendre.

Ainsi, à partir de **1924**, le Parlement a habilité celui-ci à prendre, pour un temps déterminé, par des décrets-lois, des mesures relevant du domaine de la loi. Le contenu de ces décrets-lois était déterminé préalablement par le législateur et était parfois très étendu, le gouvernement étant habilité par exemple à disposer de « *toutes mesures nécessaires pour parvenir à l'équilibre du budget* ».

Ces décrets-lois devaient par la suite être ratifiés par le Parlement, conduisant à un changement de leur valeur : il passait de « simples » décrets à **une valeur législative**. Cette ratification était soit expresse ou implicite dès lors qu'une loi postérieure visait ou modifiait un décret-loi antérieur. Tant qu'ils n'étaient pas ratifiés, les décrets-lois pouvaient faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (**CE, Ass., 25 juin 1937, Union des véhicules industriels**).

La pratique des décrets-lois fut très contestée, certains la jugeant inconstitutionnelle. Elle n'en a pas moins été courante : tous les gouvernements postérieurs au gouvernement Poincaré - le premier à en avoir fait usage, **décrets-lois Poincaré de 1924 et 1926** - utilisèrent cette technique (gouvernements Doumergue, Laval, Chautemps, et Daladier).

- En deuxième lieu, la Constitution met en place un contrôle de constitutionnalité dont l'exercice est confié au Comité constitutionnel.
- En troisième lieu, la Constitution s'efforce de prévenir l'instabilité ministérielle en réglementant la question de confiance et la motion de censure.

Ainsi, la question de confiance « *ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres* » et seulement « *par le président du Conseil* ». Le vote « *ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée* » et « *a lieu au scrutin public* ». En outre et surtout, la confiance « *ne peut être refusée au Cabinet qu'à la majorité absolue des députés* » (**article 49 de la Constitution**).

Quant à la motion de censure, le vote « *ne peut intervenir qu'un jour franc après le dépôt de la motion* » et « *a lieu au scrutin public* ». Elle « *ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés* » (**article 50 de la Constitution**).

- En quatrième lieu, la Constitution confie au Conseil des ministres – et non au président de la République dont le rôle est formel – le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale. Cependant, elle subordonne sa mise en œuvre à la réunion de conditions qui rendent son usage difficile. En effet, elle exige la survenance de deux crises ministérielles consécutives à un refus de confiance ou à une motion de censure. Par ailleurs, la dissolution n'est pas possible durant les 18 premiers mois de la législature.

b) L'échec de ces mesures et le retour à la troisième république

La rationalisation du parlementarisme a échoué. La pratique constitutionnelle a donné lieu à un retour à la IIIe République.

- En premier lieu, les dispositions de l'**article 13 de la Constitution** interdisant les décrets-lois furent contournées dès **1948** : la **loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier**, dite « **Loi André Marie** », autorisait le gouvernement à changer ou substituer une loi dans des sujets désignées par elles comme ayant, par nature, un caractère réglementaire. Autrement dit, elle procédait à une délégalisation sans limitation de durée des matières qu'elle énumérait et qu'elle faisait entrer dans la compétence du pouvoir réglementaire.

Cette procédure était ainsi quelque peu semblable à celle des décrets-lois, à cette différence près qu'elle donnait un inventaire restrictif des domaines qui peuvent faire l'objet d'un règlement.

Saisi pour avis de la question de la conformité de cette procédure avec l'**article 13 de la Constitution**, le Conseil d'État a distingué selon que les matières législatives étaient ou non réservées à la loi par la Constitution ou la tradition républicaine (**CE, avis, 6 février 1953**).

Pour les matières non affectées, il a jugé que le législateur pouvait « *décider que certaines matières relevant de la compétence du pouvoir législatif entreraient dans la compétence du pouvoir réglementaire* ».



Attention : Il ne pouvait néanmoins le faire qu'en spécifiant de manière très précise les matières délégalisées. Les décrets pris à ce titre étaient des actes réglementaires qui pouvaient être modifiés par d'autres décrets, jusqu'à ce que le législateur évoque à nouveau les matières en question. Les décrets pris en vertu de la loi « André Marie » pouvaient bien évidemment faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir (CE, Ass., 15 juillet 1954, *Société des établissements de Mulsant*).

Pour les matières affectées à la loi par la Constitution ou par la tradition républicaine, le législateur ne pouvait procéder à une délégalisation, mais pouvait se borner à poser les règles essentielles en laissant au gouvernement le soin de les compléter.

- En deuxième lieu, le contrôle de constitutionnalité n'a pas fonctionné, l'office et les conditions de saisine du comité constitutionnel étant trop restrictifs.
 - D'une part, le comité constitutionnel ne pouvait être saisi que sur demande conjointe du président de la République et du président du Conseil de la République (ancêtre du Sénat) et à la suite d'une demande de la majorité absolue des membres de ce Conseil.
 - D'autre part, il exerçait un contrôle de constitutionnalité de la loi uniquement par rapport aux **Titres I à X de la Constitution (article 92)** et non au regard du **Préambule** de celle-ci.
 - Enfin, s'il donnait un avis favorable, la loi ne pouvait être édictée qu'après modification de la Constitution (**articles 91 et 93**). Autrement dit, en cas de conflit entre les deux normes, il fallait réviser non pas la loi, mais la Constitution. De fait, le Comité constitutionnel n'est intervenu qu'une seule fois en **1948**.
- En troisième lieu, rapidement, des pratiques héritées de la IIIe République renaissent.
 - Tout d'abord, en **juin 1949**, le Conseil de la République modifie son règlement dans un sens contraire à la Constitution.
 - D'une part, il prévoit, en violation de l'**article 14 de la Constitution**, que les propositions de loi déposées par ses membres sont examinées par ses commissions avant d'être transmises à l'Assemblée nationale, sauf en cas d'opposition de leurs auteurs.

- D'autre part, il institue une procédure proche de l'interpellation en prévoyant qu'il est en droit de discuter de la politique gouvernementale. Prenant acte de l'émancipation de fait du Conseil de la République, la **Révision constitutionnelle du 7 décembre 1954** en fait une véritable chambre législative en prévoyant que les projets de loi peuvent être déposés sur son bureau et que « *tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique* » (**article 6**).
- Ensuite, alors que la Constitution prévoit seulement l'investiture personnelle du président du Conseil par l'Assemblée nationale, l'investiture collective qui prévalait sous la IIIe République renaît en pratique. On parle de la pratique de la double investiture, initiée par le président du Conseil Ramadier et respectée par tous les présidents du Conseil ultérieurs. Constatant l'échec de l'investiture personnelle du président du Conseil, la **Révision constitutionnelle de 1954** la supprime et lui substitue l'investiture collective. En effet, aux termes de son **article 8**, le président du Conseil « *choisit les membres de son cabinet et en fait connaître la liste à l'Assemblée nationale devant laquelle il se présente afin d'obtenir sa confiance sur le programme et la politique qu'il compte poursuivre* ».
- Enfin, les présidents du Conseil déclarent fréquemment qu'ils ne posent pas la question de confiance dans les formes prévues par la Constitution et qu'ils démissionneront, même si une majorité simple et non absolue est réunie à leur encontre. Il n'en fallait pas tant pour que les députés étendent leur influence en s'arrangeant pour que la confiance soit refusée à une majorité simple. Les crises ministérielles ainsi provoquées n'ouvraient donc pas droit à dissolution. Il s'ensuit que l'Assemblée nationale ne fut dissoute qu'une seule fois (le **2 décembre 1955** sous le Gouvernement d'Edgard Faure) et que l'instabilité gouvernementale fut grande. En effet, 22 gouvernements se sont succédé sous la IVe République. Leur durée de vie était donc d'en moyenne seulement sept mois.

III. La fin de la IV^e République et la naissance de la Ve République



À retenir : La Ve République est née de l'incapacité de la IV^e République :

- À mettre fin à la guerre d'Algérie (**guerre d'Algérie 1954-1962**) ;
- Et à régler le problème de l'instabilité gouvernementale (la IV^e République a connu 24 gouvernements entre **1947 à 1958**).

La naissance de la Ve République a été quelque peu chaotique et mouvementée. Il convient d'évoquer les événements qui l'ont précédé :

- Tout commence le **13 mai 1958** : Pierre Pflimlin est investi président du conseil par le Parlement. Or, ce dernier est soupçonné de vouloir l'indépendance de l'Algérie française.
- Afin d'éviter la proclamation de l'indépendance de cette colonie, les généraux Salan et Massu - partisans de l'Algérie française - s'emparent du pouvoir à Alger et créent un comité de salut public.
- À la tête de ce comité, le général Salan réclame le **15 mai** le retour du général de Gaulle au pouvoir. Le jour même, le général de Gaulle se déclare prêt à assumer « les pouvoirs de la République ».
- Le **24 mai**, la Corse se rallie à l'insurrection algérienne en créant un second comité de salut public. La crainte d'un coup de force militaire s'empare à Paris de la classe politique. Et à juste titre puisque les généraux Salan et Massu préparent l'opération dite « *Résurrection* », consistant notamment à lâcher des parachutistes sur Paris pour prendre le pouvoir.
- Le **28 mai**, le président du conseil Pierre Pflimlin démissionne.
- Le **29 mai**, alors que l'opération « *Résurrection* » est lancée, des avions de l'armée de l'air se dirigent en effet vers Paris avec à leur bord des parachutistes, le président de la République René Coty appelle celui qu'il désigne comme « *le plus illustre des français* », le général de Gaulle, à former un nouveau gouvernement. L'opération « *Résurrection* » est alors brutalement interrompue. Les avions de l'armée de l'air sont détournés en plein vol. Les parachutistes ne sautent pas sur Paris. Le coup d'État est évité.

- Le **1^{er} juin**, le général de Gaulle est investi comme président du Conseil.
- Deux jours plus tard, le **3 juin**, le nouveau Gouvernement dirigé par De Gaulle obtient du Parlement le vote de deux lois :
 - o La première donne au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en Algérie et le pouvoir de prendre par ordonnance pendant 6 mois les dispositions nécessaires au redressement de la Nation ;
 - o La seconde autorise par dérogation à l'**article 90 de la Constitution de 1946** la révision de cette Constitution par le Gouvernement.

Si la **loi du 3 juin 1958** parle de révision, il ne faisait aucun doute qu'elle habilitait le gouvernement à élaborer une nouvelle Constitution.

Cette loi posait néanmoins cinq conditions de fond pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution :

- Le suffrage universel est la source de tout pouvoir ;
- Le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif doivent être séparés ;
- Le gouvernement doit être responsable devant le Parlement ;
- L'autorité judiciaire doit être indépendante ;
- La Constitution doit organiser les rapports de la République avec les peuples qui lui sont associés.

La première condition impliquait la mise en place d'une démocratie représentative et excluait la création d'une seconde chambre où siègeraient des représentants non élus.

La seconde condition reprenait le principe de séparation des pouvoirs posé à l'**article 16 de la DDHC**. Il s'agissait d'éviter la confusion des pouvoirs au profit du général de Gaulle.

La troisième condition excluait l'établissement d'un régime présidentiel (séparation stricte des pouvoirs) et impliquait la mise en place d'un régime parlementaire (séparation souple des pouvoirs).

Élaborée par le Gouvernement dirigé par De Gaulle, la Constitution a été approuvée par référendum le **28 septembre 1958** avec 79,25 % de oui et promulguée le **4 octobre 1958**.