



DROIT CIVIL

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

DROIT EUROPÉEN

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**La IVe République : une nouvelle dérive vers le
parlementarisme absolu ?
(dissertation)**

Date de rédaction : 22/10/2024

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES.....	2
Introduction.....	3
I - L'effacement de l'exécutif malgré un besoin de rationalisation	4
A - L'effacement renouvelé de la fonction présidentielle dans l'architecture institutionnelle.....	4
1 - Une volonté de réhabilitation du Président de la République	4
2 - Un nouvel effacement de la fonction présidentielle face au Président du Conseil	4
B - La large subordination du gouvernement dans l'architecture institutionnelle.....	6
1 - Le retour du régime des partis : symptôme notoire d'une soumission gouvernementale	6
2 - L'inefficacité de l'action du gouvernement : vers la fin de la IVe République.....	6
II - Le renouvellement d'un parlementarisme absolu, malgré les tentatives de rationalisation	7
A - L'échec des procédures de rationalisation du parlementarisme	7
1 - Une pratique institutionnelle historique héritée de la IIIe République	7
2 - Une instabilité gouvernementale chronique	7
B - La prééminence du légicentrisme sous la IVe République.....	9
1 - L'absence de réel contrôle de constitutionnalité	9
2 - La « toute puissance » d'un parlement bicaméral déséquilibré au profit des députés	9

INTRODUCTION

« *Ma tâche de défense nationale et de salut public est à son terme. Le pays est libre, vainqueur, en ordre. Il va parler en toute souveraineté. Pour que je puisse entreprendre à sa tête une nouvelle étape, il faudrait que ses élus s'y prêtent, car, dans l'univers politique, nul ne saurait gouverner en dépit de tout le monde. Or l'état d'esprit des partis me fait douter que j'aie, demain, la faculté de mener les affaires de la France comme je crois qu'elles doivent l'être. J'envisage donc de me retirer* », confiait au socialiste Léon Blum le Général de Gaulle, chef du gouvernement provisoire de la République française, à l'automne 1945.

Après le Régime de Vichy qui a « emporté » la IIIe République, puis la Libération de la France de l'occupant nazi, un référendum est organisé à l'occasion des élections législatives du 21 octobre 1945 pour demander aux français de répondre notamment à la question suivante : « L'Assemblée élue ce jour doit-elle être constituante ? ». Les français firent largement le choix du « Oui » à la mise en œuvre d'une nouvelle Constitution. Pour autant, quelques semaines plus tard, le 20 janvier 1946, le Chef de la France libre démissionnait de la tête du gouvernement : « le régime exclusif des partis a reparu. Je le réprouve. Mais à moins d'établir par la force une dictature dont je ne veux, et qui, sans doute, tournerait mal, je n'ai pas les moyens d'empêcher cette expérience. Il faut donc me retirer », déclarait-il alors. Un premier projet de Constitution – largement instigué par le parti communiste français – est adopté le 19 avril 1946 par la Constituante, mais il est rejeté par les français lors du référendum du 5 mai. Celui-ci mettait en œuvre un parlement monocaméral, élisant le chef du gouvernement et le président de la République, alors que la dissolution était quasiment impossible à mettre en œuvre compte tenu des conditions auxquelles son déclenchement était assorti. Une nouvelle assemblée constituante est donc élue en juin 1946. À l'issue de ce scrutin, le général de Gaulle prononce le célèbre discours de Bayeux, le 16 juin, où il dessine les contours de ses volontés institutionnelles pour la France. Il s'agit, en réalité, plus ou moins du fonctionnement qui sera retenu pour la mise en œuvre de la Ve République, douze années plus tard. Malgré tout, un nouveau projet de Constitution est adopté sans aller dans la direction souhaitée par de Gaulle, mais en s'inspirant assez largement des lois constitutionnelles de la IIIe République. Une forte abstention illustre le désintérêt des français dans un contexte où les difficultés économiques et sociales de l'après-guerre sont prégnantes. Pour autant, la Constitution de la IVe République est adoptée par référendum, le 13 octobre 1946, avant d'être promulguée le 27 octobre de la même année.

Évidemment, la question de la reproduction d'une dérive vers le parlementarisme absolu se pose dans le cadre de la mise en œuvre de la IVe République. Malgré des tentatives et un besoin de rationalisation du parlementarisme clairement affichés, la mise en œuvre de la Constitution de la IVe République laisse entrevoir un effacement certain de l'exécutif (I), tout en illustrant le renouvellement d'une forme de parlementarisme absolu à travers la toute-puissance de l'Assemblée (II).

I - L'EFFACEMENT DE L'EXECUTIF MALGRE UN BESOIN DE RATIONALISATION

Si la volonté des français semblait être notamment de rééquilibrer le fonctionnement institutionnel de notre pays, illustrant une nécessaire rationalisation par rapport à la IIIe République depuis Jules Grévy, la IVe République est finalement marquée à la fois par l'effacement de la fonction présidentielle (A) et par une sorte de subordination gouvernementale (B). Et ce alors même qu'un rehaussement des fonctions exécutives apparaissait souhaitable.

A - L'effacement renouvelé de la fonction présidentielle dans l'architecture institutionnelle

Au départ, les débats menant à la Constitution du 27 octobre 1946 sont marqués par une volonté réelle de réhabilitation du Président de la République (1) parmi les institutions, mais les compétences très limitées réservées à la fonction présidentielle tranchent finalement avec cette volonté tout au long de la IVe République (2).

1 - Une volonté de réhabilitation du Président de la République

Sous la IIIe République, Jules Grévy avait mené à une interprétation particulièrement restrictive des prérogatives présidentielles. Le projet de Constitution finalement adopté en 1946 a symboliquement replacé le Président de la République avant le Conseil des ministres dans l'ordre des prérogatives présentées par la Constitution (Titre V et Titre VI). Dans le texte de 1946, le Président de la République est élu pour sept ans (renouvelable une fois) par le Parlement, au sein duquel sont réunis l'Assemblée nationale et le Conseil de la République. Le Chef de l'État n'est pas responsable politiquement, sauf en cas de haute trahison. Le Président de la République désigne, par ailleurs, le Président du Conseil qui lui est politiquement responsable devant l'Assemblée. Le Président de la République hérite de la plupart des prérogatives qu'il pouvait avoir dans les lois constitutionnelles de 1875, en particulier sur la représentation de la France à l'international, en matière de nomination ou de diplomatie. De la même façon, entre le premier projet rejeté et le second texte adopté, le Président récupère certaines prérogatives que la gauche n'avait pas souhaité lui octroyer : droit de grâce, droit à une seconde délibération de la loi... Le droit de message à l'Assemblée est simplifié pour le Chef de l'État, de même qu'il est amené à intervenir plus largement dans le choix du Président du Conseil. Bien que sa nomination nécessite un vote d'investiture de l'Assemblée nationale, le Président du Conseil est choisi après un filtrage et des rencontres entre les candidats et le Président de la République qui fait finalement un choix cohérent. Dans ce domaine et plus globalement, les deux Présidents de la IVe République, Vincent Auriol et René Coty, auront marqué leur mandat de leur forte personnalité. Ils exerçaient tous les deux une influence extrêmement importante et n'hésitaient pas à faire part de leurs choix et de leurs idées en toute occasion, y compris au sein du Conseil des ministres. D'ailleurs, René Coty menace même de démissionner si de Gaulle n'est pas investi en juin 1958. Pour autant, d'autres éléments mènent à un effacement de la fonction présidentielle, dont les compétences sont trop souvent étroitement liées au Parlement.

2 - Un nouvel effacement de la fonction présidentielle face au Président du Conseil

Dans la Constitution de 1946, le pouvoir exécutif reste tout de même essentiellement exercé par le Président du Conseil, c'est-à-dire le Chef du gouvernement, étroitement lié au Parlement. La crainte d'un exécutif trop fort qui irait à l'encontre de la volonté du Parlement est bien présente dans

la nouvelle Constitution, de même que dans le projet qui a été rejeté. À ce titre, on peut d'ailleurs observer que les pouvoirs de nomination du Président de la République doivent être conciliés avec ceux du Président du Conseil. Si l'article 30 prévoit que « *le président de la République nomme en Conseil des ministres les conseillers d'État, le grand chancelier de la Légion d'honneur, les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires, les membres du Conseil supérieur et du Comité de la défense nationale, les recteurs des universités, les préfets, les directeurs des administrations centrales, les officiers généraux, les représentants du Gouvernement dans les territoires d'outre-mer* », le Président du Conseil nomme, selon l'article 47, à tous les emplois civils et militaires en dehors de ceux-ci. Par ailleurs, le Chef du Gouvernement exerce le pouvoir réglementaire, il veille à l'exécution des lois et peut formuler des projets de loi, tandis qu'il assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre de la politique de défense nationale. Le Président de la République s'efface donc largement, malgré ses pouvoirs, derrière le Président du Conseil qui apparaît alors plus « puissant ». Ce déséquilibre qui frappe l'organisation de l'exécutif est déterminant dans le fonctionnement du régime.

B - La large subordination du gouvernement dans l'architecture institutionnelle

Si le Président du Conseil et le gouvernement prennent une place importante dans l'architecture de l'exécutif, le régime des partis soumet largement le gouvernement à la volonté de l'Assemblée (1), menant à une inefficacité chronique dans l'action gouvernementale (2).

1 - Le retour du régime des partis : symptôme notoire d'une soumission gouvernementale

La réapparition du « régime des partis » est désignée par le Général de Gaulle comme la cause principale de son départ du pouvoir en 1946. Au cours des débats relatifs à l'adoption de la nouvelle Constitution, cette tendance politique s'est accrue menant à de nouvelles dérives. De la même façon, les évolutions marquantes qui frappent l'organisation des élections législatives accentuent l'existence de blocs de partis politiques aux alliances chancelantes. Dès lors que le Chef du gouvernement est largement lié à l'Assemblée nationale, ces éléments apparaissent importants. Le scrutin proportionnel départemental de départ évolue, avec la loi des apparentements de 1951, vers des élections législatives où les coalitions de partis sont majeures et encouragées. L'ensemble des scrutins laisse apparaître une répartition très éclatée des sièges. Tout cela participe inévitablement à l'avènement d'un régime d'assemblée pourtant craint avant l'adoption de la Constitution de 1946. René Capitant, penseur de la Constitution de 1958, regrette que sous la IV^e République « *l'expression de la volonté nationale n'appartient plus à la majorité des électeurs, mais à des partis et résulte de processus contractuels se déroulant entre ceux-ci* ». L'apparition d'une « Troisième force », coalition de partis modérés aux idées variées, face aux partis communiste et gaulliste, renforce cette place particulière des partis politiques. Cette tendance va mener à l'inefficacité dans l'action du gouvernement, avec des conséquences menant à la chute de la IV^e République.

2 - L'inefficacité de l'action du gouvernement : vers la fin de la IV^e République

Il faut commencer par rappeler que la fonction de ministre est tout à fait compatible avec celle de parlementaire sous la IV^e République, comme cela est le cas dans le régime britannique par exemple. Sous la V^e République, ce cumul est strictement interdit, allant jusqu'à faire récemment polémique dans une période de transition où des membres d'un gouvernement expédient les affaires courantes viennent aussi d'être élus députés. Dans le cadre de la Constitution du 27 octobre 1946, le gouvernement reste très largement dépendant de l'Assemblée nationale. Il en est ainsi dans la formation du gouvernement, mais aussi tout au long de son action. L'instabilité que nous évoquerons par la suite, de même que l'expansion du régime des partis, mènent le gouvernement à une inefficacité, voir à une inaction patente. Les institutions de la IV^e République apparaissent ainsi tout à fait incapables de gérer les situations de crises. La crise d'Algérie, résultat de réformes difficiles qui ne sont pas menées à leur terme par les institutions de la IV^e République, mène à des tragédies sur cette terre colonie de la France puis près de cent ans. Comme le rappelle Éric Duhamel, « *Désigné pour faire la paix en Algérie, le gouvernement Guy Mollet s'enlise dans un conflit sans offrir de perspective réaliste. Il compromet à l'intérieur la modernisation de la France et à l'extérieur son crédit international. Les combats aux objectifs incertains et le recours à la torture provoquent une crise morale et troublent les consciences. Les institutions, trop faibles pour permettre aux gouvernements de définir une politique à la hauteur des enjeux, sont entrées dans une phase de décomposition. La longue crise ministérielle d'avril-mai 1958 se transforme après le 13 mai en crise de régime* » (É. DUHAMEL, *Histoire politique de la IV^e République*, Coll. Que-sais-je ?, 2000, p. 93). Cette situation mène finalement à la chute de la IV^e République et au retour du Général de Gaulle aux affaires.

II - LE RENOUVELLEMENT D'UN PARLEMENTARISME ABSOLU, MALGRE LES TENTATIVES DE RATIONALISATION

Le déséquilibre entre l'exécutif et le Parlement, prégnant dans cette Constitution de la IV^e République, mène à l'échec de toute rationalisation (A), mais aussi à la prééminence du légicentrisme et de l'Assemblée (B).

A - L'échec des procédures de rationalisation du parlementarisme

L'échec des procédures de rationalisation du parlementarisme, qui avaient pu susciter un espoir de stabilité, est le résultat d'une pratique institutionnelle mettant tout cela en péril (1). Par ailleurs, cet échec mène à une instabilité gouvernementale chronique qui ne fait qu'affaiblir encore l'exécutif et rehausser le Parlement (2).

1 - Une pratique institutionnelle historique héritée de la III^e République

Comme le rappelle le Professeur MORABITO, « à peine mise en œuvre, la Constitution se voit confrontée à la renaissance de pratiques héritées de la Troisième République » (M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 à nos jours*, LGDJ, 16^e Ed., 2020, p. 416). L'exemple le plus frappant est sans aucun doute celui de la double investiture remise au goût du jour par le Président du Conseil Paul Ramadier dès le début de l'année 1947. L'article 45 de la Constitution évoquait uniquement l'investiture du Chef du gouvernement, mais Ramadier décide de renouer avec la pratique de la III^e qui consistait à faire valider aussi la composition du gouvernement par l'Assemblée. Ainsi, alors même que le texte constitutionnel ne le prévoit pas, le Président du Conseil accepte les interpellations des parlementaires sur la composition de son gouvernement et un second vote pour une investiture plus collective.

Les mécanismes de responsabilité (articles 49 et 50 de la Constitution de 1946) qui avaient quelque peu été rationalisés sont à nouveau complètement faussés par ce déséquilibre institutionnel. La motion de censure ne sera pas utilisée sous la IV^e République, mais le Président du Conseil prend pour habitude de démission au moindre vote négatif. Un détournement de la question de confiance s'opère, par ailleurs, dans la négation des exigences de majorité absolue prévues par la Constitution. D'ailleurs, le droit de dissolution conditionné à deux crises ministérielles successives sera peu utilisé et les conditions détournées par les parlementaires.

2 - Une instabilité gouvernementale chronique

L'inefficacité de l'action gouvernementale est largement le résultat d'une instabilité gouvernementale chronique. La IV^e République ne dure que douze ans, mais compte pas moins de vingt-quatre présidents du Conseil différents, signe de l'instabilité et des errances gouvernementales au gré des crises ou revirements de l'Assemblée nationale. Parmi les illustrations particulièrement marquantes de cette instabilité, les durées d'exercice des gouvernements Henri Queuille II (2 jours en 1950), Robert Schuman II (6 jours en 1948), Paul Ramadier II (1 mois en 1947) et Pflimlin (16 jours en 1958). Seuls deux gouvernements restent respectivement en exercice sur plus d'un an : le gouvernement Henri Queuille I (entre 1948 et 1949) et le gouvernement Guy Mollet (entre 1956 et 1957). À titre de comparaison, la Ve République est aujourd'hui beaucoup plus stable, notamment en raison du fait majoritaire qui est plus souvent constaté. Plus proche de nous, le mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy (2007-2012) s'est ainsi déroulé avec un seul et même Premier ministre, François

Fillon. Entre mai 2017 et mai 2022, Emmanuel Macron aura nommé seulement deux Premiers ministres, Édouard Philippe et Jean Castex.

Cette véritable « valse des cabinets » est largement due à la pratique institutionnelle et à l'affaiblissement de l'exécutif face au législatif. Ces rebondissements réguliers mènent à un ralentissement des politiques publiques dont la mise en œuvre est clairement handicapée et les gouvernements se retrouvent le plus souvent à expédier les affaires courantes.

B - La prééminence du légicentrisme sous la IV^e République

Au-delà du déséquilibre entre exécutif et législatif, la prééminence du légicentrisme participe à l'avènement de ce régime d'Assemblée. En résulte notamment l'absence d'un réel contrôle de constitutionnalité malgré une tentative (1) et la toute-puissance de l'Assemblée nationale dans un parlement déséquilibré (2).

1 - L'absence de réel contrôle de constitutionnalité

La III^e République apparaît comme le temps de l'avènement de la théorie du légicentrisme, qui place l'expression de la volonté générale à travers le législateur au-dessus de tout. Contrairement aux lois constitutionnelles de 1875, la Constitution de la IV^e République laisse pourtant apparaître la création d'un Comité constitutionnel dont la présidence est réservée au Président de la République. L'article 91 précise notamment sa composition, loin d'une indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, et lui donne le pouvoir d'examiner « *si les lois votées par l'Assemblée nationale supposent une révision de la Constitution* ». Mais la mise en œuvre d'un tel organe, le premier, de contrôle de constitutionnalité des lois est ici freinée par la méfiance des constituants et du monde politique à son encontre. Il faut dire que le personnel politique, largement hérité de la III^e République, n'était pas confronté à un tel contrôle avec les lois constitutionnelles de 1875. Il est ainsi intéressant d'observer que les membres du Comité constitutionnel sont particulièrement liés, voire inféodés, au pouvoir législatif : président de l'Assemblée nationale, président du Conseil de la République, membres élus par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République au début de chaque session annuelle... Par ailleurs, les conditions de saisine se veulent très restrictives, ce qui fait que le Comité n'est saisi qu'à une seule reprise au début de l'été 1948.

De la sorte, s'il tente une remise en cause de la prééminence de la loi qui prévalait jusqu'alors, le Comité constitutionnel reste particulièrement limité dans son action, ce qui lui confère un rôle encore principalement symbolique. Cela participe indéniablement à un sentiment de « toute-puissance » pour le Parlement à qui on n'oppose ainsi que peu de résistance, tant du point de vue de l'exécutif que du point de vue de la question de la constitutionnalité des lois.

2 - La « toute puissance » d'un parlement bicaméral déséquilibré au profit des députés

Le Parlement est donc très rapidement devenu à nouveau le cœur « tout puissant » de l'architecture institutionnelle de la IV^e République. Si l'article 5 de la Constitution de 1946 précise que « *le Parlement se compose de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République* », le premier projet rejeté avait singulièrement la volonté de mettre en place un parlement monocaméral, c'est-à-dire composé d'une unique chambre. Une seconde avait été ajoutée dans le projet adopté pour tenter d'offrir un Parlement plus contrasté et diversifié. Sans reprendre le nom de Sénat, le Conseil de la République apparaissait comme la chambre haute qui pourrait limiter l'action de la chambre basse. Malgré cette volonté de départ, l'intervention du Conseil de la République reste principalement consultative, sauf en matière de révision constitutionnelle. Il apparaît très vite une certaine « *suprématie de l'Assemblée nationale* » y compris dans les liens que le pouvoir législatif peut exercer avec le pouvoir exécutif. Toute possibilité de tempérance par la chambre haute est finalement vouée à l'échec, son avis étant le plus souvent consultatif ou absent : c'est notamment le cas dans des perspectives constitutionnelles particulièrement importantes comme la déclaration de guerre, la communication avec le Président de la République, l'initiative de la révision...