

DROIT CONSTITUTIONNEL
Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 11

La Quatrième République

Objet de la Séance :

Si la Troisième République (1870-1940) était parvenue à enraciner le régime républicain en France dans un système de gouvernement parlementaire, celui-ci avait été marqué dès 1877 par un fonctionnement déséquilibré ; il ne résista pas à la défaite militaire de 1940 et s'acheva par la mise en place du régime antirépublicain de Vichy (dit de « l'État français »). Cette rupture posa de nouveau la question constitutionnelle après la Libération.

Par un référendum du 21 octobre 1945, la restauration de la III^e République fut très largement rejetée par le peuple français. S'ouvre alors un débat sur le nouveau système de gouvernement à mettre en place. Le projet de Constitution élaboré par l'assemblée constituante (avril 1946), d'inspiration radicalement moniste (que certains ont même cru pouvoir qualifier de « régime d'assemblée ») fut repoussé par référendum le 5 mai 1946. La Constitution de la IV^e sera finalement élaborée par une deuxième assemblée constituante, adoptée par le peuple le 13 octobre, et promulguée le 27.

Le texte constitutionnel mit en place les éléments d'un système parlementaire caractérisé notamment par des procédures de rationalisation et par une revalorisation de la fonction de président du Conseil. Toutefois, compte tenu notamment de la conception et de la pratique du parlementarisme en France, les mécanismes mis en place se révélèrent inefficaces, et se soldèrent par une instabilité gouvernementale comparable à celle de la Troisième République. En 1958, les rédacteurs de la nouvelle Constitution sauront tirer des leçons de cet échec. Cette séance vous invite ainsi à approfondir des notions qui vous sont familières et à vous interroger sur les limites qu'ont les énoncés formels d'une constitution à déterminer le comportement des acteurs politiques.

Semaine de distribution : semaine du 02 février 2026

Date d'utilisation : Semaine du 09 février 2026

Articles du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

v. Fonction élective (du parlement) – Investiture – Majorité parlementaire – Motion de censure – Multipartisme – Quatrième République – Question de confiance – Parlementarisme – Parlementarisme majoritaire – Parlementarisme rationalisé – Régime d'assemblée – Régime parlementaire – Représentation proportionnelle – Responsabilité – Parti politique.

Bibliographie :

- Revue *Pouvoirs*, « La IV^e République », n° 76, 1996.
- *La quatrième République : bilan, trente ans après la promulgation de la Constitution du 27 octobre 1946 actes du colloque de Nice, les 20, 21 et 22 janvier 1977*, LGDJ, 1978.
- *Les institutions de la Quatrième République*, Documents d'études, La Documentation française, n° 1.10, 1999.
- Georges BURDEAU, « Le régime des pouvoirs publics dans la Constitution du 27 octobre 1946 », *Rev. dr. pub.*, 1946, pp. 545-579.
- Philippe LAUVAUX, *Le parlementarisme*, PUF, coll. Que sais-je ?, n° 2343, 2^e éd., 1997.
- Philippe LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988, pp. 18-30.
- Marcel MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, 11^e éd., Montchrestien, 2010, p. 365-407.
- Philip WILLIAMS, *La vie politique sous la IV^e République*, A. Colin, 1971.

Documents :

- 1) Chronologie. De la fin de la III^e République à l'adoption de la Constitution de la IV^e République.
- 2) Constitution de la IV^e République (extraits).
- 3) Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de constitution du 5 mai 1946, 9 août 1946 (extraits).
- 4) R. Capitant, « Naissance de la double investiture - Assemblée Nationale, 28 janvier 1947, in *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours* (dir. M. Mopin), La documentation française, 1988, pp. 109-110 (extraits).
- 5) Vincent Auriol, *Mon Septennat. 1947-1954*, Paris, Gallimard, 1970, p. 16 (extraits).
- 6) Liste des gouvernements sous la IV^e République et leur chute.
- 7) C.-A. Colliard, La pratique de la question de confiance sous la IV^e République, *RDP*, 1948, pp. 220-237 s. (extraits).
- 8) P. Avril et J. Gicquel, « La IV^e entre deux républiques », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, pp. 27-43 (extraits).

Document n° 1 : Chronologie. De la fin de la III^e République à l'adoption de la Constitution de la IV^e République

- 10 juillet 1940 : Vote des « pleins pouvoirs » à Pétain
- 3 juin 1943 : Création à Alger du Comité français de libération nationale (CFLN) sous la double présidence de Giraud et de Gaulle
- 17 septembre 1943 : Création, par ordonnance du CFLN, d'une assemblée consultative provisoire
- 3 juin 1944 : le CFLN devient le Gouvernement provisoire de la République française (GPRF). De Gaulle est président du GPRF.
- 9 août 1944 : Une ordonnance du GPRF « relative au rétablissement de la légalité républicaine sur le territoire national » dispose dans son article premier : « La forme du gouvernement de la France est et demeure la République. En droit, celle-ci n'a jamais cessé d'exister ».
- 21 octobre 1945 : Référendum et élection d'une Assemblée nationale constituante 2 novembre 1945 : Loi portant organisation provisoire des pouvoirs publics.
- 20 janvier 1946 : Démission de De Gaulle.
- 5 mai 1946 : Rejet par référendum du premier projet de constitution.
- 2 juin 1946 : Election d'une nouvelle Assemblée nationale constituante.
- 13 octobre 1946 : Référendum approuvant la Constitution de la Quatrième République.

Document n° 2 : Constitution de la IV^e République (extraits).

TITRE VI - Du Conseil des ministres

Article 45. - Au début de chaque législature, le président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du Conseil.

Celui-ci soumet à l'Assemblée nationale le programme et la politique du Cabinet qu'il se propose de constituer.

Le président du Conseil et les ministres ne peuvent être nommés qu'après que le président du Conseil ait été investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés, sauf cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale.

Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, sauf en ce qui est dit à l'article 52 ci-dessous.

Aucune crise ministérielle intervenant dans le délai de quinze jours de la nomination des ministres ne compte pour l'application de l'article 51.

Article 46. - Le président du Conseil et les ministres choisis par lui sont nommés par décret du président de la République.

Article 47. - Le président du Conseil des ministres assure l'exécution des lois.

Il nomme à tous les emplois civils et militaires, sauf ceux prévus par les articles 30, 46 et 84.

Le président du Conseil assure la direction des forces armées et coordonne la mise en œuvre

de la défense nationale.

Les actes du président du Conseil des ministres prévus au présent article sont contresignés par les ministres intéressés.

Article 48. - Les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du Cabinet et individuellement de leurs actes personnels.

Ils ne sont pas responsables devant le Conseil de la République.

Article 49. - La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres ; elle ne peut l'être que par le président du Conseil.

Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée. Il a lieu au scrutin public.

La confiance ne peut être refusée au Cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. Ce refus entraîne la démission collective du Cabinet.

Article 50. - Le vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure entraîne la démission collective du Cabinet.

Ce vote ne peut intervenir qu'un jour franc après le dépôt de la motion. Il a lieu au scrutin public. La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée.

Article 51. - Si, au cours d'une même période de dix-huit mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50, la dissolution de l'Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres, après avis du président de l'Assemblée. La dissolution sera prononcée, conformément à cette décision, par décret du président de la République.

Loi constitutionnelle du 7 décembre 1954

Article 8. - Les deuxième et troisième alinéas de l'article 45 de la Constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes : " Celui-ci 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, sauf en cas de force majeure empêchant la réunion de l'Assemblée nationale. - Le vote a lieu au scrutin secret et à la majorité simple. - Il en est de même au cours de la législature, en cas de vacance de la présidence du Conseil, sauf ce qui est dit à l'article 52. "

Document n° 3 : Rapport de Paul Coste-Floret sur le projet de constitution du 5 mai 1946, 9 août 1946 (extraits).

Mesdames, Messieurs,

Le 19 avril 1946, l'Assemblée nationale constituante adoptait, par 309 voix contre 249, un projet de loi portant constitution de la République française. Mais le 5 mai suivant, ce projet était repoussé par le peuple français par 10 583 724 voix contre 9 453 675. Enfin, aux termes de la loi constitutionnelle du 21 octobre 1945, votre Assemblée constituante était élue pour établir la Constitution de la République française.

La Commission de la Constitution, aussitôt nommée, s'est mise immédiatement à l'ouvrage. Elle s'est efforcée d'établir le projet de loi, qui vous est présenté aujourd'hui, en tenant compte des volontés du suffrage universel.

Préoccupée d'aboutir dans le laps de temps le plus bref, elle a été unanime à prendre comme base de discussion le projet de Constitution adopté par l'Assemblée nationale constituante le 19 avril 1946. Aussi bien, dans l'œuvre nouvelle, fallait-il tenir compte de la très large minorité qui, au référendum du 5 mai, avait accepté le projet. Il demeure cependant que la loi de la démocratie c'est, dans le respect des droits de la minorité, le gouvernement de la majorité. C'est pourquoi, soucieuse de sauvegarder la volonté clairement exprimée du suffrage universel, la Commission de la Constitution ne s'est pas contentée d'apporter au projet rejeté par le peuple de simples amendements, mais elle vous présente un projet nouveau.

Elle a adopté un système de gouvernement parlementaire qui constitue en France le climat traditionnel d'épanouissement de la démocratie. Il s'agit en effet, à la faveur de la Constitution nouvelle, de réaliser dans notre pays un progrès nouveau sur la route d'une démocratie véritable. Il faut essayer d'établir la république démocratique (...).

Examinons du point de vue de la République française les divers systèmes de gouvernement démocratique qui ont fonctionné dans notre pays.

A. – IMPOSSIBILITÉ DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

L'histoire de France montre à tout observateur impartial que le régime présidentiel n'est point dans notre pays un instrument de réalisation de la démocratie véritable, mais qu'il constitue au contraire l'une des avenues qui mènent au pouvoir personnel (...).

B. – IMPOSSIBILITÉ DU GOUVERNEMENT D'ASSEMBLÉE

Au régime présidentiel fondé sur la séparation absolue des pouvoirs s'oppose le gouvernement d'assemblée qui se fonde sur le principe de la confusion des pouvoirs.

La souveraineté, dit-on, est une. Elle réside tout entière dans le peuple. Comme dans un grand pays comme la France, le peuple n'a matériellement pas la possibilité de l'exercer par lui-même, force lui est de la déléguer à ses représentants. La souveraineté étant une, elle ne peut être déléguée que tout entière. C'est donc l'intégralité des trois fonctions – législative, exécutive et judiciaire – que le peuple doit déléguer à l'assemblée unique et souveraine qu'il est appelé à élire.

Un tel système de gouvernement, comme l'écrit le rapporteur général du projet du 19 avril, « est adapté aux exigences de l'action révolutionnaire parce qu'il est en quelque sorte destiné aux périodes révolutionnaires, et parce que la France ne se trouve pas dans une période révolutionnaire, il ne pouvait pas même être question de la proposer à l'Assemblée constituante. Pour reprendre les mots de Robespierre, la France de 1946 a besoin d'un gouvernement constitutionnel ».

Au surplus, l'une des raisons pour lesquelles la Nation a repoussé le projet du 19 avril à plus d'un million de suffrages, c'est, à tort ou à raison, sa conviction que ce texte instituait le gouvernement d'assemblée. Il ne pouvait donc être question de reconstruire sur ces bases.

C. – NÉCESSITÉ D'ADOPTER LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

Le régime présidentiel condamné, le gouvernement d'assemblée impossible, force est d'adopter le régime parlementaire qui constitue le troisième type possible de réalisation d'une démocratie véritable. Il est la solution médiate entre un système présidentiel fondé sur la séparation absolue des pouvoirs et un gouvernement d'assemblée fondé sur la confusion des pouvoirs. Puisqu'il est indubitable que la souveraineté est une, il est impossible d'admettre avec le système présidentiel qu'il existe trois pouvoirs séparés. Mais parce que la souveraineté est une, il ne faut pas conclure que toutes les fonctions de l'État doivent être nécessairement confondues.

Pour réaliser une organisation harmonieuse des pouvoirs publics, il faut au contraire la bâtir sur le principe de la différenciation et de la collaboration des trois fonctions de l'État : fonction exécutive, fonction législative et fonction judiciaire. Pour emprunter une comparaison simple à l'ordre biologique, il est vrai par exemple que le corps humain est un et pourtant l'homme ne fait pas avec les yeux ce qu'il est habitué à faire avec les mains. Il faut qu'au principe de l'unité organique s'ajoute la règle de la différenciation des fonctions.

Il y a longtemps que la règle de la séparation des pouvoirs imaginée en d'autres temps par Montesquieu comme un moyen de lutter contre l'absolutisme monarchique a perdu toute raison d'être. Il y a longtemps aussi que le régime parlementaire ne se fonde plus sur la séparation des pouvoirs, mais bien sur la distinction des fonctions.

Définissant le régime parlementaire, Duguit écrivait déjà en 1911 : « On ne doit point parler alors de séparation des pouvoirs parce que les pouvoirs sont les différents éléments de la souveraineté démembrée entre différents organes de représentation, et qu'ici la souveraineté, si elle existe, n'est point démembrée. » Et ailleurs : « Le régime parlementaire repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'État, le Parlement et le Gouvernement, sur leur totale collaboration à toute l'activité de l'État et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre dans le but de se limiter réciproquement. »

Fondé sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'État, le régime parlementaire a pour critère la responsabilité du Conseil des ministres devant les élus de la Nation.

C'est devant eux et non pas devant le chef de l'État qu'ils ont des comptes à rendre. La Constitution de 1875 a institué dans notre pays un système de ce genre. Elle constitue une étape importante sur la route de la démocratie totale, et dans l'histoire des institutions parlementaires. En instituant la responsabilité des ministres devant les élus du suffrage universel, elle réalise à peu près la démocratie politique. Mais l'organisation des pouvoirs publics est défectueuse ; en faisant du Sénat, élu au suffrage restreint, l'égal et peut-être même le supérieur de l'assemblée élue au suffrage universel, elle réintroduit dans le système un vice grave qui en fausse le fonctionnement régulier.

Les élus du suffrage restreint peuvent par leur seule inertie s'opposer aux réformes voulues par le suffrage universel. Par ailleurs, l'existence de deux assemblées politiques devant lesquelles le Gouvernement est également responsable est l'une des sources de l'instabilité ministérielle, car le Conseil des ministres doit résoudre cette difficile équation qui consiste à trouver au sein de deux assemblées de majorité différente la confiance et l'appui nécessaires au Gouvernement du pays (...).

Il faut aujourd'hui, où il s'agit de reconstruire, partir du cadre parlementaire. Mais il ne s'agit en aucune manière de rétablir la Constitution de 1875 que le pays, au référendum du 21 octobre 1945, a condamnée à plus de 90 % des suffrages.

Il faut, en tenant compte des traditions républicaines et démocratiques de la France, des leçons de

la guerre, de celles de la Résistance et des nécessités du moment, s'efforcer dans un cadre parlementaire de réaliser enfin, dans la République restaurée, une démocratie politique, économique et sociale.

Tels sont les principes qui ont inspiré votre Commission.

Document n° 4 : R. Capitant, « Naissance de la double investiture - Assemblée Nationale, 28 janvier 1947, in *Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours* (dir. M. Mopin), La documentation française, 1988, pp. 109-110 (extraits).

Si j'ai déposé une demande d'interpellation sur la composition du Gouvernement, c'est essentiellement pour donner à ce dernier l'occasion — et je le remercie de l'avoir saisie — de se présenter à l'Assemblée au lendemain même de sa constitution et pour permettre à la majorité ainsi qu'à l'opposition de se définir et de se compter. (...)

Cette Constitution entre, sur ce point précis, en application pour la première fois et il n'est pas étonnant que certains doutes ou hésitations apparaissent quant à l'interprétation à lui donner et à la pratique qu'il convient d'établir, d'autant que les textes et les procédures prévues sont, chacun le reconnaît, singulièrement complexes et souvent obscurs.

Dans ces dernières journées, l'idée semblait s'accréditer, dans la presse et dans d'autres milieux, à la suite de la publication de certaines opinions qu'à tort ou à raison on prêtait au Gouvernement, que ce dernier, à la différence de ce qui se passait dans les régimes antérieurs, n'avait pas l'obligation constitutionnelle de se présenter devant l'Assemblée, de provoquer un large débat et de se soumettre à un vote.

J'estime qu'une telle opinion est erronée, et la décision qui vient d'être prise paraît me donner raison. Dans notre Constitution comme dans la précédente, l'obligation existe pour le Gouvernement de se présenter devant l'Assemblée et de se soumettre à son jugement.

On a fait valoir qu'une telle obligation n'est pas formellement prévue. Mais elle ne l'était pas davantage dans la Constitution de 1875, ni dans la Constitution provisoire qui nous a régis en 1945 et 1946. Et pourtant, le Gouvernement n'a jamais manqué de se conformer à cette pratique, ou plutôt à cette obligation, et toujours un débat a marqué sa présentation devant la ou devant les Assemblées.

C'est que cette obligation découle de la responsabilité même du Gouvernement. On ne saurait concevoir qu'un gouvernement responsable pût s'y soustraire. Un gouvernement responsable est celui qui recherche une majorité, qui admet une opposition, qui reconnaît que majorité et opposition se forment et se définissent librement et, par voie de conséquence, à la suite d'un débat public et libre. Un tel gouvernement ne peut donc se former sans que, immédiatement, majorité et minorité soient appelées à se définir et à s'affirmer.

Ainsi, mesdames, messieurs, le débat qui va s'ouvrir aujourd'hui ne fait pas double emploi avec celui qui s'est déroulé le 21 janvier et qui avait pour objet de désigner le président du conseil.

Autrefois, dans le cadre de la III^e République, le président du conseil était directement nommé par le président de la République. Dans la période du gouvernement provisoire, il était élu par l'Assemblée. La Constitution de 1946 a admis un système mixte (...) pour ne pas dire un système bâtard, suivant l'expression que me suggère un des membres du Gouvernement.

D'après ce système, le président du conseil est nommé par une double investiture : celle du

Président de la République et celle de l'Assemblée. Mais quelles que soient les règles finalement adoptées pour la nomination du chef du Gouvernement, quelles que soient les procédures qui aient prévalu, cette désignation ne se confond pas avec la constitution du ministère. Le président du conseil ne cumule pas en lui-même toute l'autorité et toute la responsabilité du cabinet. La Constitution, au contraire, prévoit formellement la responsabilité collective des ministres. Elle n'a pas abandonné le système du gouvernement collégial.

Les votes que les uns et les autres avons émis mardi dernier valaient donc pour le choix du président du conseil, mais non pour la composition du cabinet qui, à ce moment, n'était pas encore formé.

Telle est la seule interprétation logique que l'on puisse donner des textes constitutionnels. Je remarque, d'ailleurs, qu'elle est celle de M. Coste-Floret. Parlant au nom d'un des groupes de l'Assemblée, il disait : « Nous voterons pour vous, monsieur le président du Conseil, mais nous réservons notre attitude à l'égard du Gouvernement jusqu'au moment où vous aurez constitué votre équipe. Lorsque nous la connaissons — et ce jour-là seulement — nous lui donnerons ou lui refuserons notre confiance ».

Document n° 5 : Vincent Auriol, *Mon Septennat. 1947-1954*, Paris, Gallimard, 1970, p. 16 (extraits).

Les articles 45 et 46 de la Constitution prévoient que l'investiture est donnée à un homme seul, le président du Conseil désigné par le Président de la République et personnellement investi sur son programme par un vote de l'Assemblée nationale à la majorité absolue. Cependant, dès 1947, Paul Ramadier accepte de répondre, lors d'une réunion ultérieure de l'Assemblée nationale, à une interpellation sur la composition de son gouvernement, suivi d'un vote de confiance.

Cette « double investiture » va devenir coutumière jusqu'à la réforme de 1954. Elle n'était pas sans risque : Robert Schuman en septembre 1948, Henri Queuille en 1950 doivent se retirer à la suite de ce second vote.

« 11 heures : Je suis très mécontent. J'apprends que Ramadier va accepter cet après-midi la discussion des interpellations concernant la composition de son gouvernement.

– Mais, lui dis-je au téléphone, c'est contraire à l'esprit de la Constitution. Autrefois, lorsque le Gouvernement prenait contact avec la Chambre, celle-ci se prononçait à la fois sur le programme et sur la composition du gouvernement. Aujourd'hui, tu as la confiance de l'Assemblée pour l'exécution d'un programme et l'orientation d'une politique. C'est toi, et toi seul, qui as la responsabilité des actes de tes collaborateurs, donc de leur choix, Explique cela à l'Assemblée en refusant tout débat et tout vote – sauf plus tard sur la non-conformité des actes du Gouvernement à la déclaration ministérielle, c'est-à-dire sur sa politique. Ne recommençons pas les jeux de massacre. Ne sois pas un « vieux de la III^e ».

– Mais, me répondit-il, je suis plus jeune que toi ! En tout cas l'Assemblée est souveraine et c'est un principe de tout temps ; je ne peux méconnaître cette souveraineté...

– Je ne l'ignore pas. Rappelle-lui seulement que, dans une démocratie, la souveraineté est définie et limitée par la Constitution. Demande le renvoi des interpellations *sine die*...

Peine perdue... ! Le doigt du « mécanisme » est dans l'engrenage. Qu'y puis-je. Je ne peux pourtant pas le révoquer... ! »

Document n° 6 : Liste des gouvernements sous la IV^e République et leur chute.

Liste des abréviations :

qdc	Question de confiance
PCF	Parti communiste français
SFIO	Section française de l'Internationale socialiste
MRP	Mouvement républicain populaire (démocrates chrétiens)
UDSR	Union démocratique et socialiste de la résistance (centre)
Rad	Parti radical
RGR	Rassemblement des gauches républicaines (radicaux dissidents, divers centristes)
RPF	Rassemblement du peuple français (parti gaulliste)
ARS	Action républicaine et sociale (gaulliste dissidents)
URAS	Union des républicains d'action sociale (gaullistes dissidents)
Rép. soc.	Républicains sociaux (gaullistes après la dissolution du RPF)
RI	Républicains indépendants (droite modérée)
IPAS	Indépendants paysans d'action sociale (droite modérée)
PRL	Parti républicain de la liberté (droite modérée)
CRAPS	(succède au PRL)
Paysan	(droite modérée)

Liste des gouvernements :

Président du Conseil	Partis ayant voté l'investiture	Nature	Cause de retrait
<i>Élections du 10 nov. 1946</i>			
<u>Ramadier</u> (SFIO) 1 ^{er} janv.-mai 1947 2 ^o mai-nov. 1947	1 ^o PCF, SFIO, MRP 2 ^o SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI	1 ^o majoritaire 2 ^o majoritaire	1 ^o révocation des ministres PCF 2 ^o Retrait volontaire
<u>Schuman I</u> (MRP) nov. 1947-juil. 1948	SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI	Majoritaire	Rejet qdc officieuse (214 : 297)
<u>Marie</u> (Rad) juil.-août 1948	SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI, PRL	Majoritaire	Retrait volontaire après dislocation
<u>Schuman II</u> (MRP) sept. 1948			Echoue à la 2 ^e investiture
<u>Queuille I</u> (Rad) sept. 1948-oct. 1949	SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI, PRL	Majoritaire	Rupture de la coalition
<u>Bidault</u> (MRP) oct. 1949-juin 1950	SFIO, MRP, UDSR, RI,	Majoritaire	Rejet qdc constit. (230 : 352)
<u>Queuille II</u> (Rad) juil. 1950			Echoue à la 2 ^e investiture)
<u>Pleven I</u> (UDSR) juil. 1950-fév. 1951	SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI	Majoritaire	Retrait volontaire après quasi-dislocation

<u>Queuille III</u> (Rad) mars-juil. 1951	SFIO, MRP, UDSR, Rad, RI	Majoritaire	Retrait volontaire après les élections de juin
<i>Élections du 17 juin 1951</i>			
<u>Pleven II</u> (UDSR) août 1951-janv. 1952	MRP, UDSR, Rad, RI, CRAPS (+ soutien SFIO)	Minoritaire	Rejet qdc constit. (243 : 341)
<u>Faure I</u> (Rad) janv.-fév. 1952	MRP, UDSR, Rad, RI, CRAPS (+ soutien RPF)	Minoritaire	Rejet qdc constit. à majorité simple (283 :309)
<u>Pinay I</u> (RI) mars-déc. 1952	MRP, UDSR, Rad, RI, CRAPS (+ soutien RPF)	Minoritaire	Retrait volontaire devant menace de dislocation
<u>Mayer</u> (Rad) janv.-mai 1953	MRP, UDSR, Rad, RI, CRAPS, ARS (+ soutien URAS)	Quasi- majoritaire	Rejet qdc constit. (244 : 348)
<u>Laniel</u> (RI) juin 1953-juin 1954	MRP, UDSR, Rad, RI, CRAPS, ARS, URAS	Majoritaire	Rejet qdc à maj. Simple (293 : 306)
<u>Mendès France</u> (Rad) juin 1954-fév. 1955	UDSR, Rad, RI, Rép. soc. (+ soutien SFIO)	Minoritaire	Rejet qdc à maj. abs. (273 : 319)
<u>Faure II</u> (Rad) Fév. 1955-janv. 1956	MRP, Rép. soc., Rad, UDSR, RI, ARS, Paysan	Majoritaire	Rejet qdc à maj. abs. (218 : 318) ; dissolution et défaite électorale
<i>Élections du 2 janvier 1956</i>			
<u>Mollet</u> (SFIO) fév. 1956-mai 1957	SFIO, UDSR, Rad (+ soutien RI, Rép. soc., RGR)	Minoritaire	Rejet qdc à maj. simple (213 : 250)
<u>Bourgès-Maunoury</u> (Rad) juin-sept 1957	SFIO, UDSR, Rad, RGR (+ soutien IPAS et Rép. soc.)	Minoritaire	Rejet qdc à maj. simple (253 : 279)
<u>Gaillard</u> (Rad) nov. 1957-avril 1958	SFIO, UDSR, Rad, Rép. soc., RGR, MRP, IPAS	Majoritaire	Rejet qdc officieuse (253 : 321)
<u>Pflimlin</u> (MRP) Mai 1958	MRP, Rad, UDSR, RGR (+ soutien SFIO)	Majoritaire	Rejet qdc officieuse
<u>De Gaulle</u> Juin 1958-janvier 1959	SFIO, MRP, Rad, UDSR, RGR, IPAS	Majoritaire	Adoption d'une nouvelle constitution

Document n° 7 : C.-A. Colliard, La pratique de la question de confiance sous la IV^e République, RDP 1948, pp. 220-237 (extraits).

LE FORMALISME DE LA QUESTION DE CONFIANCE

(...) La pratique constitutionnelle contemporaine montre qu'à côté de la question de confiance au sens strict, le Président du Conseil, au lieu de poser formellement la question de confiance, se borne à une déclaration différente à laquelle il entend donner une portée en quelque sorte équivalente. Cette pratique doit être d'abord rappelée avant d'indiquer les conséquences et d'en apprécier la légalité constitutionnelle.

a) Au cours de l'existence du cabinet Ramadier, la question de confiance a été posée plusieurs fois formellement, le 20 mars 1947 à propos des crédits militaires d'Indochine, le 2 mai sur la politique économique, le 2 juillet à propos de la politique du blé, le 9 août sur le projet de loi électorale municipale, le 2 septembre sur la politique économique du gouvernement. Mais, à côté de la véritable question de confiance, a été posée, à diverses reprises, ce qu'on pourrait appeler *la pseudo-question de confiance*.

La pseudo-question de confiance est une déclaration par laquelle le Président du Conseil affirme que le cabinet se retirera si le texte est voté, ou au contraire n'est pas voté. L'affirmation peut être quelquefois moins précise, le Président du Conseil indique par exemple : "*si le projet n'est pas voté,... le gouvernement ne pourra poursuivre sa politique et tirera, le moment venu les conséquences qui s'imposent*".

Mais malgré ces subtilités de langage, le sens de la pseudo-question de confiance est clair : le gouvernement donnera à un vote de l'Assemblée un sens politique précis et considérera comme un désaveu de sa politique générale le vote émis par l'Assemblée contrairement à ses désirs propres. La pseudo-question de confiance échappe au formalisme rigoureux de la véritable question de confiance. La formule n'est plus sacramentelle et son prononcé n'implique pas une préalable discussion à ce sujet du Conseil des Ministres. Elle marque l'importance de la fonction de Président du Conseil qui peut l'utiliser à son gré. Parfois aussi elle signifie l'impuissance du Président, non pas dans le Conseil des Ministres ou dans le gouvernement mais au sein de son propre parti dont il devient prisonnier (...).

b) C'est l'affirmation par laquelle le Gouvernement, par la bouche du Président du Conseil, agissant seul, indique qu'il considère que le vote qui sera émis par l'Assemblée nationale est un vote qui concerne non pas la question technique en cause mais la politique générale du gouvernement et qu'en conséquence si la solution adoptée par l'Assemblée est contraire à ce qu'il souhaite, il se retirera. Ce faisant, le Président du Conseil limite en quelque sorte la stabilité constitutionnelle du gouvernement. En appliquant la constitution, le gouvernement n'est contraint juridiquement de se retirer que si votent contre lui plus de la moitié des membres de l'Assemblée, au cours d'un scrutin public intervenu un jour franc après la question de confiance. En adoptant la pseudo-question de confiance, le gouvernement entend se retirer si intervient, immédiatement un scrutin au cours duquel la majorité des membres présents de l'Assemblée se prononce contre lui. Ainsi, l'instabilité ministérielle contre laquelle s'efforçait de lutter, d'une manière d'ailleurs discutable l'article 49 va se trouver accentuée (...).

LA PORTEE DU VOTE

Le vote sur la question de confiance a lieu au scrutin public, mais non au scrutin public à la tribune, donc l'intervention de boîtiers est possible. Les résultats de ce vote ont une importance particulière sur la vie du ministère. Diverses hypothèses se rencontrent et il faut soigneusement distinguer la portée juridique et la portée politique de ce vote.

a) Juridiquement le vote n'a de portée au sens strict que dans une hypothèse particulière, celle

où la confiance est refusée au cabinet par la majorité absolue des députés de l'Assemblée. Un tel vote, acquis à une telle majorité, oblige juridiquement le gouvernement à démissionner. La démission constitue pour le gouvernement une véritable obligation juridique. Une seconde conséquence juridique pourra apparaître, par la suite, d'une manière d'ailleurs lointaine, ce refus de confiance, à cette majorité, constituant l'une des hypothèses de crise ministérielle susceptible de permettre le jeu de la dissolution, aux termes de l'article 51, si les autres conditions sont réalisées.

b) Là se limite la stricte portée juridique de l'article 49. Toutes les autres conséquences sont d'ordre politique. L'examen des diverses éventualités montre combien il fut artificiel, de la part des auteurs de la constitution d'édifier ce qu'ils croyaient être une barrière contre l'instabilité ministérielle. N'ont-ils pas oublié que la responsabilité politique, telle que la connaît la tradition parlementaire, ne se laisse pas enfermer dans les cadres trop juridiques ?

Si, sur la question de confiance, une majorité contenant la majorité absolue des députés de l'Assemblée, se prononce contre le gouvernement, celui-ci a l'obligation juridique de démissionner. Dans tous les autres cas, aucune obligation juridique ne pèse sur lui. Mais la réalité politique n'est-elle pas différente ? Un gouvernement se maintiendra-t-il au pouvoir, s'il est battu sur la question de confiance, sans que, du fait de congés ou d'abstentions la majorité absolue des députés se soit prononcée contre lui ? Certainement non. Et c'est ce qui explique précisément la technique politique de la pseudo-question de confiance, l'engagement que prend le gouvernement de démissionner si une majorité se prononce contre lui, même inférieure à la majorité absolue des membres de l'Assemblée.

Document n° 8 : P. AVRIL et J. GICQUEL, « La IV^e entre deux républiques », *Pouvoirs*, n° 76, 1996, pp. 27-43 (extraits).

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

I. LA III^e SUCESSEUR DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

[...] il apparaît que la IV^e République a connu une involution conduisant à la restauration de la III^e, [...].

A la Libération, le peuple souverain a rendu responsable le régime de 1875 de la défaite de 1940 et de l'humiliation nationale. Au référendum du 21 octobre 1945, la condamnation est sans appel : 96,4 % des électeurs le rejettent ; mieux, le vomissent. [...]

Trois textes sont élaborés à cette époque : la constitution provisoire du 2 novembre 1945 ; le projet mort-né de constitution du 19 avril 1946 et la Constitution du 27 octobre suivant. Cependant, la diversité peut être ramenée aisément à l'unité de conception : dans la perspective tracée par la *Constitution Grévy*, la transposition de la souveraineté nationale en souveraineté parlementaire est opérée ; laquelle à son tour se décline en souveraineté partisane. Le tripartisme

(PCF, SFIO et MRP) constitue en d'autres termes la « poutre maîtresse du régime ». L'architecture a pu certes varier, en conformité avec la volonté du peuple et des compromis passés entre les partis associés, mais une idée-force est demeurée : le pouvoir est identifié à l'Assemblée nationale ; par hostilité au Sénat d'antan, un modeste Conseil de la République siège à ses côtés ; un cabinet est chargé sous son autorité de la mise en œuvre de la politique, tandis que le président de la République ressuscité est confiné dans un rôle de représentation. Simultanément, en vue de conjurer l'instabilité, la tare de la République défunte, les relations entre les pouvoirs publics sont disciplinées par la rationalisation des procédures de nomination et de démission du ministère, ainsi que celle afférente à la dissolution de l'Assemblée.

Le schéma devait se déliter au contact des mentalités et des réalités politiques, sans compter qu'à l'inverse de 1958 son application sera confiée à un personnel opposé à ses auteurs. Le tripartisme n'a survécu à ces lois de la pesanteur qu'entre le 20 janvier 1946, jour de la démission du général de Gaulle, et le 4 mai 1947, celui de la révocation des ministres communistes par Paul Ramadier. [...]

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

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

Le retour du bicamérisme

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

[...] le Conseil de la République fait figure, à la limite, de corps étranger au Parlement. Bien que partie intégrante (art. 5), il est dépourvu, [...], de son autorité représentative : « le peuple exerce sa souveraineté par ses députés » (art. 3) autant que de ses attributs ; « l'Assemblée nationale vote seule la loi » (art. 13) ; elle investit seule le président du Conseil et le contrôle (art. 48 et 49). [...] La rupture avec le passé est consommée : le Sénat débaptisé, émasculé, est ravalé à une autorité consultative, sinon à un appendice de l'Assemblée. C'est ainsi qu'André Marie, éphémère président du Conseil issu de ses rangs, crée un précédent significatif le 13 août 1948 en posant implicitement la question de confiance aux conseillers¹. [...] La loi du 23 septembre 1948 restaure, à cet effet, le collège électoral et le mode de scrutin de l'ancien Sénat, « le grand conseil des communes françaises », qui perdurent de nos jours.

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

Dans ces conditions, il appartiendra au pouvoir constituant de consacrer, le 7 décembre 1954, la

¹ Ultérieurement, Edgar Faure en 1955 et Bourghès-Maunoury en 1957 estimèrent qu'un vote défavorable à l'occasion du vote d'un projet de loi les obligerait à quitter le pouvoir.

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

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

Le retour aux relations implicites entre les pouvoirs publics

A rebours de la simplicité et de la spontanéité des règles du jeu politique de 1875, celui de 1946 entendait les réglementer en vue de réfréner l'instabilité ministérielle. La rationalisation était accordée à une vision mécanique des choses : le peuple délègue sa souveraineté à une alliance de partis disciplinés, laquelle anime et contrôle les pouvoirs publics. Ensuite, le président de la République entérine le rapport de forces en désignant un président du Conseil, conçu sous les traits d'« un premier ministre au sens anglais du terme » (P. Coste- Floret). Seul, en effet, celui-ci bénéficie de la confiance des députés (art. 45 de la Constitution) ; seul il engage la responsabilité du ministère (art. 49), selon les strictes procédures de la question de confiance et de la motion de censure (art. 49). Son retrait est susceptible de provoquer la dissolution de l'Assemblée à partir du moment où les conditions posées (deux crises à la majorité absolue au cours d'une période de dix-huit mois) sont réunies (art. 51). [...]

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

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

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

L'avènement de la « troisième force » en 1947 accélère le processus, en confiant le pouvoir, pour l'essentiel, aux vaincus de la Libération ; à des partis modérés indisciplinés enclins aux luttes de personnalités. Le gouvernement par les centres, confronté aux extrêmes communiste et gaulliste [...] a sans doute sauvé le régime à partir de 1947, mais au prix d'un reniement.

A ce titre, la motion de censure est abandonnée² ; la question de confiance formalisée est dévoyée en une « pseudo-question de confiance » (C.-A. Colliard). Au détour d'une phrase, le

² Aucune motion ne fut adoptée ; cinq sur une vingtaine firent l'objet d'un débat.

président du Conseil engage la responsabilité du cabinet et, par susceptibilité, se retire à la pluralité des voix³.

A tous égards, sur les ruines des procédures sophistiquées, l'interpellation a recouvré sa redoutable efficacité. L'instabilité de la IV^e (22 gouvernements en douze ans) a été d'autant favorisée qu'elle ne comportait aucune sanction, sinon l'avantage de la promotion à la fonction ministérielle, en raison de la neutralisation du droit de dissolution. La technique des « votes calibrés » [...] a consisté pour les députés à moduler leur agressivité, de sorte que le ministère ne soit pas renversé dans les formes constitutionnelles, c'est-à-dire à la majorité absolue. Sans doute la dissolution n'est pas demeurée la « fausse fenêtre » à laquelle Georges Burdeau la comparait. A la suite d'erreurs de tirs, Edgar Faure y recourut le 1^{er} décembre 1955, au lendemain de la révision constitutionnelle qui en avait facilité le recours par le maintien en fonction du cabinet⁴.

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

Le retour au pouvoir présidentiel d'influence

A la Libération, « on voulait une présidence sans la vouloir tout en la voulant » (A. Siegfried). La Constitution de 1946 s'y résigna, en définitive, comme l'atteste sa présentation matérielle au titre V... après le Conseil économique. [...] Le chef de l'État préside le Conseil des ministres, dont l'ordre du jour a été arrêté par le chef du Gouvernement (règlement intérieur du Gouvernement de 1947). De manière classique, il accomplit formellement les gestes du pouvoir (promulgation des lois, ratification des traités, nomination des hauts fonctionnaires) en raison de la généralisation de la règle du contreseing (art. 38). Au final, « un gardien de la Constitution » (P. Coste-Floret) ou une magistrature morale qui « n'est que cela mais... tout cela ».

Pour classiques qu'elles soient, ces expressions n'en comportent pas moins une face cachée, à l'image de Jules Grévy, l'« ennemi du pouvoir qui aimait au fond le pouvoir », l'initiateur de pratiques souterraines d'orientation politique. Ce que Vincent Auriol, confronté à seize crises ministérielles, révélera dans son *Journal du septennat* : « Le président a un pouvoir d'action sans se découvrir. » [...] Jouant de cette ambiguïté, il a pu se ménager un espace d'autonomie, ou élaborer des « règles de compensation » (G. Berlia), au milieu du multipartisme débridé et de la rivalité des personnalités.

En témoigne le choix orienté du président du Conseil, « poussant l'un, barrant l'autre, ayant ses têtes » (J. Fauvet), marquant une inclination pour le Parti radical. [...]

Le président a joué un rôle discret mais essentiel, en 1956, en préférant Guy Mollet à Pierre Mendès France et, plus encore, en jetant le poids de sa démission (cas unique) dans son message au Parlement, le 29 mai 1958, afin que « le plus illustre des Français » dénoue la crise du régime. [...] Au demeurant, Esmein relevait, de manière anticipatrice, sous le régime de 1875, que le choix du chef du Gouvernement, hérité de la monarchie, « est politiquement sa fonction essentielle ». [...]

³ Pour faire tomber les amendements, le président du Conseil n'avait d'autres ressources que d'utiliser la question de confiance en rafales.

⁴ La crise ministérielle se présente aussi comme un mode de gestion des problèmes : une sorte de méthode de gouvernement à secousses, selon Edgar Faure.

II. LA V^e HÉRITIÈRE DE LA IV^e RÉPUBLIQUE

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

La postérité de la question de confiance

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

L'alinéa 3 de l'article 49 C, souvent présenté comme le symbole de l'abaissement de l'Assemblée sous la V^e République, est en réalité une disposition élaborée et quasiment adoptée par le précédent régime auquel la pratique avait révélé la faille du mécanisme de la question de confiance établi par l'article 49 de la Constitution de 1946.

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

Le 17 janvier 1957, Paul Coste-Floret, qui avait été le rapporteur de la seconde Constituante, déposa au nom du MRP une proposition qui prévoyait que « la question de confiance posée par le président du Conseil pour obtenir l'adoption d'un texte vaudrait sommation à l'opposition de déposer une motion de censure, faute de quoi la confiance serait accordée et le texte proposé adopté sans vote ». Le 21 mars 1958, enfin, l'Assemblée nationale adopta, en le modifiant, le projet présenté par le gouvernement Gaillard : « Lorsque le gouvernement fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption ou le rejet d'un texte législatif [...] si aucune motion de défiance n'est opposée [...] le président de l'Assemblée nationale constate que la confiance accordée au gouvernement en vertu de l'article 45 (c'est-à-dire par le vote d'investiture) n'a pas été retirée et que le texte à propos duquel le gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, et selon les cas, adopté ou rejeté » La procédure était un peu plus compliquée que celle de l'actuel article 49 C, alinéa 3, car elle prévoyait concurremment le vote d'une motion de confiance (l'abstention était interdite sur celle-ci comme sur la motion de défiance), mais l'essentiel du mécanisme était donc admis par les députés. Ministre d'État du gouvernement de Gaulle, Pierre Pflimlin le fit inscrire dans la Constitution, après que Michel Debré s'y fut rallié, non sans réserve [...].

Le projet adopté le 21 mars 1958 disposait que, lorsque le Gouvernement avait fait connaître son intention d'engager son existence sur l'adoption d'un texte, « le débat s'ouvre et se poursuit sur le texte en discussion, ainsi que sur les amendements, chaque vote étant réservé lorsque le

Gouvernement le demande ». Cette disposition consacrait la pratique qui avait progressivement conduit à assouplir le principe traditionnel de la spécialité des votes, en application duquel la question de confiance devait être posée autant de fois qu'il y avait de scrutins à émettre. C'est-à-dire sur chaque article du texte et sur chaque amendement. Cette multiplication des questions de confiance augmentant en proportion les risques d'échec, on avait fini par admettre que le président du Conseil pouvait, dès lors qu'il engageait la responsabilité de son gouvernement, choisir le moment et l'objet des votes, et donc regrouper ceux-ci en un scrutin unique : c'était la « coutume parlementaire » à laquelle fit allusion le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 59-5 DC du 15 janvier 1960 sur le vote bloqué. Les rédacteurs de l'article 44C alinéa 3 avaient en effet retenu le procédé du scrutin unique, mais en le dissociant de la responsabilité, pour en faire une prérogative de droit commun à la disposition du Gouvernement dans la conduite de la discussion législative.

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

La systématisation des irrecevabilités

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

I. L'irrecevabilité financière a suivi une évolution quasi linéaire. [...]

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

La métamorphose du Comité constitutionnel

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

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