

## LE PRÉSIDENT DU CONSEIL

EN 1946, LES PÈRES DE LA CONSTITUTION croient de bonne foi 45 créer sur le modèle britannique un régime « résolument parlementaire », selon les termes du rapport Coste-Floret. Pour eux, cela passe par l'institution d'un « véritable chef du Gouvernement, d'un Premier ministre au sens anglais du terme ». En effet, toujours selon le rapport, « l'une des tares les plus graves dont a souffert le régime de la III<sup>e</sup> République à sa dernière époque, c'est, n'est-il pas vrai, l'instabilité ministérielle. La Commission de la Constitution l'a compris et elle s'est efforcée de porter remède à l'instabilité ministérielle. Il n'est pas une partie du projet qui ne marque la présence, dans l'esprit de ses rédacteurs, de cette préoccupation et qui ne tende à renforcer par une stabilité accrue la force de l'autorité gouvernementale ».

Même si la IV<sup>e</sup> République a effectivement eu, en douze ans, un peu moins de présidents du Conseil que la III<sup>e</sup> au cours des douze années précédant le désastre de juin 1940, c'est peu dire que cette ambition a été déçue. L'instabilité ministérielle a été unanimement stigmatisée, en premier lieu, bien sûr, par le général de Gaulle : les *Mémoires d'espoir*<sup>1</sup> s'ouvrent sur une dénonciation féroce du « système » qui « pendant douze ans [...] fit [...] ses preuves » et grâce auquel « dix-sept présidents du Conseil, constituant vingt-quatre ministères, campèrent tour à tour à Matignon [...] laissant dans leur intervalle des vacances dont la durée atteignait jusqu'à plusieurs semaines »<sup>2</sup>. Pierre Mendès France, dans

1. Le Livre de poche, 1970, p. 12 et 13.

2. Voir en annexe les précisions sur la comptabilisation des ministères et de la durée des crises.

*La République moderne*<sup>1</sup>, ne s'est pas montré moins sévère, se référant à l'expérience d'Étienne Hirsch qui, au commissariat au Plan, avait eu personnellement affaire en treize ans à vingt-six gouvernements<sup>2</sup> : « L'opinion était frappée par la fréquence des crises ministérielles ; mais, entre deux crises même, la débilité du gouvernement lui interdisait toute action véritable. » Pour notre part, nous avons relevé dans notre ouvrage sur le chef du Gouvernement que, depuis son investiture en 1949 jusqu'à la fin de la IV<sup>e</sup> République, le chancelier Adenauer avait eu en face de lui quinze présidents du Conseil successifs<sup>3</sup>. Bref, la IV<sup>e</sup> serait morte, d'ailleurs au terme d'une interminable crise ministérielle, de n'avoir pas su renforcer la stabilité gouvernementale.

46 Ce décalage entre les ambitions et les réalisations a été maintes fois analysé et expliqué, notamment par d'éminents constitutionnalistes, dès avant l'élaboration de la Constitution de 1958<sup>4</sup>. Sans prétendre à l'originalité, nous voudrions présenter quatre séries d'observations :

- l'affirmation de la prééminence du chef du Gouvernement aurait pu réussir ;

- le transfert du pouvoir du chef de l'État vers le chef du Gouvernement n'apportait en revanche aucun renfort réel à l'autorité du président du Conseil ;

- l'erreur majeure des auteurs de la Constitution de 1946 a été de croire que le président du Conseil pourrait être le chef d'une majorité parlementaire qui n'a jamais existé ;

- dès lors, les mécanismes de parlementarisme rationalisé imaginés par les constituants en 1946-1954 allaient tous échouer et il faudrait en imaginer d'autres.

## I. UN DEMI-SUCCÈS : L'AFFIRMATION DE LA PRÉÉMINENCE DU CHEF DU GOUVERNEMENT

André Philip l'avait dit devant l'Assemblée constituante : « Par nos textes, la présidence du Conseil est officiellement constituée, le Premier ministre (*sic*) n'est pas un membre du Gouvernement comme les autres,

1. NRF, coll. « Idées », 1962, p. 40.

2. Voir en annexe les précisions sur la comptabilisation des ministères et de la durée des crises.

3. *Le Chef du Gouvernement en France*, Paris, La Documentation française, 1979, p. 40.

4. Voir, notamment, les propositions des professeurs Duverger, Luchaire et Vedel analysées dans le chapitre « Le révisionnisme scientifique de 1956 et ses suites », in *TAY. Le régime présidentiel et la France*, Paris, LGDJ, 1967.

il a vraiment sur les membres du Conseil des ministres l'autorité sans laquelle il ne peut pas y avoir de direction gouvernementale. »

A vrai dire, en ce qui concerne l'institutionnalisation de la présidence du Conseil, la III<sup>e</sup> République finissante avait ouvert la voie<sup>1</sup> en multipliant, à partir de Doumergue en 1934, les expériences de présidents du Conseil se consacrant à la direction du Gouvernement sans gérer au surplus un département ministériel et surtout en dotant la présidence du Conseil, par la loi du 24 décembre 1934 et le décret du 31 janvier 1935, d'un siège, d'un budget et de services propres.

Mais, enfin, il n'était pas tout à fait sans nouveauté d'écrire dans un texte constitutionnel que :

- les ministres sont choisis par le président du Conseil (art. 45 et 46) ;
- la question de confiance ne peut être posée que par le président du Conseil (art. 49) ;
- c'est le président du Conseil (et non les ministres) qui est seul chargé de l'exécution des lois, de la nomination à tous les emplois civils et militaires, de la direction des forces armées et de la coordination de la mise en œuvre de la défense nationale (art. 47).

Appuyés sur ces textes constitutionnels, les présidents du Conseil qui l'ont voulu ont pu, dans le domaine politique, affirmer leur autorité sur leur « cabinet » et notamment sanctionner les atteintes à la solidarité gouvernementale ; ainsi fit Paul Ramadier en excluant, dès le 4 mai 1947, les ministres communistes ayant voté contre le Gouvernement, alors que les traditions de la III<sup>e</sup> et la volonté de certains<sup>2</sup> auraient dû conduire à une démission collective du Gouvernement. Ce précédent resserrera, notamment à Georges Bidault face à la défection de ses ministres socialistes en février 1950, et à Edgar Faure en 1955 en présence de la démission de ministres gaullistes puis radicaux. Pourtant, tous les présidents du Conseil de la IV<sup>e</sup> République n'auront pas ce courage et le gouvernement Ramadier lui-même tombera du fait de la défection de ses ministres MRP ; le gouvernement Marie subira le même sort en 1948 après un mois d'existence du fait de la défection des ministres socialistes ; le gouvernement Queuille en 1949 pour la même raison ; et le gouvernement Pinay en 1952 à l'annonce de l'abstention,

1. Nous renvoyons sur ce point à notre ouvrage, *Le Chef du Gouvernement en France*, op. cit., p. 28 s.

2. Les communistes eux-mêmes, bien sûr, mais aussi Guy Mollet, tout nouveau secrétaire général de la SFIO. (Voir le rapport d'Alain Bergounioux, « Guy Mollet et la rupture du tripartisme », in *Guy Mollet, un camarade en République*, Presses universitaires de Lille, 1987.)

dans un scrutin de confiance, du groupe MRP, ce qui, dans les mœurs politiques de l'époque, voulait dire : y compris de ses ministres MRP.

48 Au demeurant, certaines des décisions les plus importantes de la IV<sup>e</sup> République seront prises sans que le président du Conseil, par calcul ou par ignorance, joue un rôle vraiment déterminant dans leur adoption : ainsi en fut-il de la Communauté européenne du charbon et de l'acier élaborée sur la suggestion de Jean Monnet, commissaire au Plan, par Robert Schuman, ministre des Affaires étrangères, et René Plevin, ministre de la Défense, sans que Georges Bidault, président du Conseil, prête beaucoup d'attention à ce jalon capital dans la construction européenne autour de la réconciliation franco-allemande. Cela dit, c'est tout de même Antoine Pinay qui a stabilisé le franc en 1952, Pierre Mendès France qui a fait la paix en Indochine et en Tunisie en 1954, Edgar Faure qui a réussi à ramener le calme au Maroc en 1955 et Guy Mollet qui a capitulé à Alger le 6 février 1956. Mais il est paradoxal que les deux premiers aient dû cumuler la présidence du Conseil et le ministère des Finances ou le ministère des Affaires étrangères et que le troisième ait affirmé « ce qui caractérise la fonction de président du Conseil, et c'est aussi ce qui me la fait paraître harassante, c'est que le chef du Gouvernement, s'il est vraiment attaché à son rôle de décideur, est appelé à personnifier successivement et alternativement tous les ministères<sup>1</sup> ».

Dans le domaine administratif, la présidence du Conseil a reçu en héritage des gouvernements provisoires les instruments permettant d'assurer son autorité sur l'ensemble de la fonction publique. La Direction générale de l'administration et de la fonction publique, créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945 sur une idée de Michel Debré et aussitôt mise à la disposition du ministre d'État Maurice Thorez, a pu élaborer un statut général et faire partiellement échapper la politique de la fonction publique à la seule tutelle de la Direction du budget. La création parallèle de l'École nationale d'administration, également rattachée à Matignon, a complété ce dispositif en ce qui concerne la fonction publique. De même, le transfert du *Journal officiel* du ministère de l'Intérieur à la présidence du Gouvernement, par une ordonnance du 2 novembre 1944, celui de l'organisation de la presse du ministère de l'Information à Matignon, par un décret du 17 novembre 1947, sont venus accroître la liste des services propres du président du Conseil déjà

---

1. *Mémoires*, Paris, Plon, 1984, t. 2, p. 154.

enrichie, à la Libération, par la création du commissariat au Plan et du commissariat à l'Énergie atomique.

Et pourtant<sup>1</sup> : « Un des symptômes les plus frappants de la paralysie de la présidence du Conseil tout au long de la IV<sup>e</sup> République fut son incapacité à se faire obéir de l'appareil administratif civil ou militaire. Pour un Georges Bidault, prompt à sanctionner le manque de loyalisme de hauts fonctionnaires communistes et révoquant Georges Teissier du CNRS et Joliot-Curie du CEA, les exemples contraires abondent : dès 1948, Robert Schuman constate qu'il ne peut se faire obéir des résidents français au Maroc et en Tunisie ; dès 1949, l'affaire des généraux révèle d'étranges rivalités entre services secrets : elles persisteront. En 1952 et 1953, les gouvernements Edgar Faure et René Mayer tomberont sur des froncements de sourcils du gouverneur de la Banque de France. En 1953-1954, Joseph Laniel acceptera sans broncher d'être mis devant le fait accompli de la déposition du sultan du Maroc, bafoué par le maréchal Juin à propos de la CED, bousculé par des militaires à l'arc de Triomphe à la suite de la chute de Diên Biên Phu. Pierre Mendès France se plaindra amèrement de l'hostilité de certains diplomates français dans les négociations sur l'armée européenne et n'échappera pas à la machination politico-policrière de l'Affaire des fuites. Quant aux derniers présidents de la IV<sup>e</sup>, ils ne s'inclineront pas assez bas devant les exigences de l'armée d'Algérie pour empêcher la chute du régime : la IV<sup>e</sup> République est bien morte d'un défaut d'autorité. »

49

## II. UN COUP POUR RIEN : LE TRANSFERT DES ATTRIBUTIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE AU PRÉSIDENT DU CONSEIL

Dès les débuts de la III<sup>e</sup> République, le président du Conseil était, selon les termes de la déclaration ministérielle du premier d'entre eux, Jules Dufaure, le 14 mars 1876, « choisi par le président de la République pour exercer en son nom les pouvoirs que la Constitution lui confère ». Mais c'est seulement la Constitution de 1946 qui entérinera cette pratique et reconnaîtra officiellement au président du Conseil l'initiative des lois, le pouvoir réglementaire, la direction des forces armées et la coordination de la défense nationale.

Il en était résulté une situation assez complexe, notamment pour

---

1. Nous reprenons ici une analyse de notre ouvrage, *Le Chef du Gouvernement*, op. cit., p. 40.

l'institution clé de la dyarchie à la française que constitue le Conseil des ministres. Certes, par un paradoxe souvent souligné, ce n'était pas le président du Conseil, malgré son titre, mais le président de la République qui, selon l'article 32 de la Constitution, présidait le Conseil. Mais, conformément au règlement intérieur de ce Conseil arrêté le 3 février 1947<sup>1</sup>, c'était le président du Conseil qui arrêtaient l'ordre du jour et convoquaient le Conseil après avoir simplement recueilli l'avis du chef de l'État. Et contrairement à ce que laissait entendre le rapport Coste-Floret (*J.O.*, p. 3188), ce n'était pas le président de la République, mais le président du Conseil qui – à l'exception de certaines nominations – signait les décrets en Conseil des ministres. Le doyen Colliard avait soutenu cette thèse dès 1948<sup>2</sup> et le Conseil d'État devait la confirmer par ses décisions contentieuses (Ass. 4 avril 1952, Mouvement socialiste d'unité française, p. 209, et Ass. 30 mai 1952, dame Kirkwood, *RDP*, 1952, p. 781, conclusion Letourneur) : le motif en était, selon le Conseil, que « l'article 47 de la Constitution a transféré au président du Conseil les compétences qui étaient conférées au président de la République par l'article 3 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 ». En Conseil des ministres – et sauf en matière d'Union française ou pour la dissolution de l'Assemblée nationale – le chef de l'État se bornait donc à donner un avis. Mais il est vrai que, sous la III<sup>e</sup>, il n'avait jamais refusé sa signature, sauf Mac Mahon en 1879, qui, pour ce faire, avait dû démissionner.

Ainsi ce transfert, en apparence très important, n'est-il, en pratique, que la transcription de la réalité dans les textes. Le paradoxe de la IV<sup>e</sup> République est que c'est le président de la République, dépouillé de ses pouvoirs au profit du président du Conseil, qui sera le meilleur allié du chef du Gouvernement. Vincent Auriol puis René Coty feront tout leur possible pour limiter l'instabilité ministérielle, allant jusqu'à refuser la démission de présidents du Conseil, lorsque ces derniers n'étaient pas constitutionnellement tenus de la présenter. Et dans un cas au moins, celui du premier gouvernement Pleven en novembre 1950, cette tactique présidentielle prolongera de plusieurs mois l'existence du cabinet (voir en annexe comment les acceptations différées ont, pour leur part, assuré près de cent jours de survie aux gouvernements démissionnaires).

---

1. Non publié au *J.O.*, mais connu, dès 1947, par une des notes documentaires et études de La Documentation française, n° 605, 22 avril 1947, et repris dans la note n° 4779 de 1985. Roselyne Py, *Le Secrétariat général du Gouvernement*.

2. Chronique Dalloz XV, p. 61.

Le drame du régime est que le chef de l'État, quelque responsabilité qu'il se sente dans le renforcement de l'exécutif, n'a pas les moyens de ses ambitions. La dissolution est certes décidée en Conseil des ministres, mais le président de la République doit se ranger à la décision prise par ce Conseil et d'ailleurs, selon F. Goguel, René Coty était personnellement hostile à la dissolution de 1955 en raison des répercussions qu'elle risquait d'avoir sur la situation en Algérie : il n'en a pas moins dû signer le décret de dissolution (après avoir, selon Pierre Avril, recueilli dans la nuit l'avis du doyen Vedel<sup>1</sup>).

Bref, il faudra attendre la fin de la IV<sup>e</sup> pour que l'on admette que, dans la situation politique de la France, le renforcement de l'autorité gouvernementale passe par l'institution d'une présidence forte et que l'affaiblissement d'une des têtes de l'exécutif, soi-disant au profit de l'autre, se traduit en réalité par le recul de l'autorité des deux.

51

### III. UNE ILLUSION : LE PRÉSIDENT DU CONSEIL CHEF DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

Citons encore une fois le rapport Coste-Floret : « Le président du Conseil des ministres, c'est le chef de la majorité parlementaire. » La clé de l'échec de la IV<sup>e</sup> République, c'est que, quels que soient les modes de scrutin utilisés, cette majorité parlementaire n'a jamais existé.

Cela s'est manifesté très tôt puisque le premier président du Conseil, Paul Ramadier, investi à l'unanimité – ce qui est en soi suspect –, n'est plus soutenu, à partir de la défection du Parti communiste, que par une majorité de troisième force, c'est-à-dire luttant contre les deux extrêmes, communistes et gaullistes. Et il est bien connu qu'un même président du Conseil a pu avoir le soutien de majorités très différentes ; le deuxième gouvernement Pleven, après les élections de 1951, a dû ainsi louvoyer entre une majorité de droite, y compris le RPF, favorable à l'enseignement privé et qui a voté les lois Marie Barangé, une majorité du centre pro-européenne qui a ratifié le plan Schuman contre les voix du PC et du RPF et même une majorité contre nature, gauche plus RPF, qui a voté l'échelle mobile des salaires contre l'avis du Gouvernement. Et alors que la SFIO fait, en principe, partie de la majorité gouvernementale pendant presque toute la IV<sup>e</sup> République, sauf de

---

1. Article « Droit de dissolution », *Dictionnaire historique de la vie politique française* (sous la direction de Jean-François Sirinelli), Paris, PUF, 1995.

mars 1952 à mai 1954, elle pratique, de 1950 à 1952, puis de 1954 à 1956, le soutien sans participation : comment voir en Pierre Mendès France un chef de majorité parlementaire alors que l'un des groupes les plus importants de cette majorité, la SFIO, refuse de participer à son gouvernement, qu'un autre groupe qui devrait soutenir sa politique, le MRP, le poursuit de sa vindicte et que deux autres groupes dont le soutien est essentiel, les radicaux et le RPF, se divisent dans tous les grands scrutins sur la politique coloniale et étrangère ?

52 La deuxième manifestation de l'inexistence de majorités parlementaires sous la IV<sup>e</sup> République, plus grave encore que la précédente, est qu'une même assemblée peut soutenir des gouvernements de tendance politique très différente. La deuxième législature est, à cet égard, caricaturale, puisqu'on la voit passer de gouvernements de centre gauche (Pleven, puis Edgar Faure) à des gouvernements de centre droit (Pinay, R. Mayer, Laniel), pour revenir à un gouvernement Mendès France, nettement axé à gauche, avant de terminer, comme elle avait commencé, avec un gouvernement Edgar Faure de centre gauche. Comment les électeurs de 1951 s'y reconnaîtraient-ils, quand leurs suffrages permettent de soutenir des gouvernements aussi différents que ceux d'Antoine Pinay et de Pierre Mendès France ?

La troisième manifestation de l'absence de majorité est ce que le président Edgar Faure, par une des formules dont il avait le secret, devait appeler le « gouvernement à secousses » : les crises ministérielles n'ont souvent pour résultat que d'accorder à un président du Conseil ce que l'on a refusé à son prédécesseur ; ainsi le gouvernement Laniel reçoit-il les pouvoirs spéciaux qui ont été refusés à son prédécesseur René Mayer ; le gouvernement Edgar Faure peut poursuivre en Afrique du Nord la politique sur laquelle le gouvernement Mendès France a été renversé ; le gouvernement Gaillard peut faire adopter la loi-cadre sur l'Algérie à propos de laquelle son prédécesseur, Bourguès-Maunoury, a été mis en minorité.

La quatrième manifestation de l'absence de majorité vient du très mauvais fonctionnement de la dissolution et de l'impossibilité pour un chef de Gouvernement populaire d'en user pour faire naître une majorité : Antoine Pinay en décembre 1952, plus sûrement encore Pierre Mendès France en février 1955, auraient pu, en dissolvant, faire apparaître au Parlement la majorité reflétant le soutien très massif qu'ils rencontraient dans le pays. Mais les conditions constitutionnelles de la dissolution n'étaient pas réunies. Quand elles le furent, en décembre 1955, ce fut, malheureusement, au profit d'un gouvernement Edgar Faure, qui

avait fait du Mendès France sans Mendès France, avec pour résultat l'élection contre la majorité sortante d'une majorité, d'ailleurs relative, de « front républicain », élue grâce au patronage de « PMF », mais qui allait faire en Algérie la politique inverse de celle que ce dernier avait préconisée. Là encore, où trouver le président du Conseil, chef de majorité parlementaire ?

#### IV. UN ÉCHEC COMPLET : LE PARLEMENTARISME RATIONALISÉ

Du fait de la nature coutumière de la présidence du Conseil sous la III<sup>e</sup> République, les mécanismes régissant les rapports entre Gouvernement et Parlement n'avaient leurs sources que dans les règlements des assemblées parlementaires. Là encore, en les organisant de façon minutieuse dans le texte constitutionnel lui-même, les auteurs de la Constitution de 1946 avaient cru de bonne foi lutter contre l'instabilité ministérielle. Leur échec a été cruel, aussi bien pour l'investiture que pour le retrait de la confiance.

53

Sur le premier point, le mécanisme initial de la Constitution de 1946 prévoyait que le président du Conseil était investi seul, après avoir soumis à l'Assemblée nationale le programme et la politique du cabinet qu'il se proposait de constituer, et qu'il l'était à la majorité absolue. L'échec fut, sur les deux points, éclatant, puisque le premier président du Conseil investi, Paul Ramadier, accepta immédiatement un deuxième débat suivi d'un vote sur la composition de son cabinet ; dès lors, la voie était ouverte pour des crises à rebondissements, certains présidents du Conseil investis renonçant à présenter un cabinet à cette deuxième investiture ou ne réussissant pas à obtenir, à ce second scrutin, un vote favorable (voir annexe). Seul Georges Bidault eut l'énergie de refuser tout débat sur la composition de son cabinet et l'Assemblée dut se contenter cette fois d'un vote à main levée. Quant à l'exigence de majorité absolue, elle est responsable de l'échec de huit présidents du Conseil entre 1947 et 1953, et notamment de quatre d'entre eux, Paul Reynaud, Pierre Mendès France, André Marie et Georges Bidault (ce dernier d'une voix seulement) au cours de l'interminable crise de mai-juin 1953.

Mais la réforme intervenue sur ces deux points en 1954 (suppression de l'investiture personnelle du président du Conseil et suppression de l'exigence de la majorité absolue) n'a guère eu les résultats escomptés : d'une part, elle a conduit au paradoxe de gouvernements obtenant moins de voix lors du scrutin d'investiture que lors du scrutin leur refu-

sant la confiance ; ce fut le cas du gouvernement Bourgès-Maunoury investi par 240 voix contre 194, mais renversé<sup>1</sup> par 279 voix contre 253. Pour mesurer ce que peut être l'autorité de tels gouvernements, il faut se souvenir que les ministres parlementaires participant au vote et le gouvernement Bourgès-Maunoury ayant 46 membres, il n'avait obtenu la majorité à l'investiture qu'à la hauteur exacte du nombre de ses membres. Quant à l'effet sur la durée des crises, il est resté nul, puisque, sur les cinq plus longues crises de la IV<sup>e</sup>, trois ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle (voir annexe).

54 En ce qui concerne le retrait de la confiance, les auteurs de la Constitution avaient prévu deux mécanismes : la question de confiance et la motion de censure. Dans les deux cas, la confiance ne devait être refusée qu'à la majorité absolue des députés. Mais, d'une part, comme le prévoyait justement René Coty en 1946<sup>2</sup>, la procédure de la censure n'est jamais allée à son terme sous la IV<sup>e</sup> République, notamment parce que l'Assemblée avait bien d'autres moyens de provoquer la chute d'un gouvernement, sans se mettre dans un cas de figure pouvant conduire à la dissolution. D'autre part et surtout, la question de confiance a été entourée de préalables (délibération du Conseil des ministres, délai de réflexion avant le vote, d'un jour franc avant 1954, de 24 heures depuis la « réformette ») que les présidents du Conseil se sont ingénies à tourner en recourant à la question de confiance « implicite »<sup>3</sup>, tandis que, de leur côté, les assemblées refusaient la confiance à la majorité simple, pour provoquer la chute du Gouvernement sans s'exposer au risque de dissolution. Au total, cinq crises ministérielles seulement ont été provoquées par le refus de la confiance dans les conditions constitutionnelles (Bidault le 24 juin 1950, Pleven le 7 janvier 1952, Mayer le 21 mai 1953, Mendès France le 5 février 1955 et Edgar Faure le 29 novembre 1955), ce qui aurait normalement conduit à une durée moyenne de gouvernement de deux ans et demi, tout à fait acceptable. Mais un président du Conseil qui a engagé sa responsabilité sur l'adoption d'un texte qu'il juge essentiel, comme par exemple Maurice Bourgès-Maunoury sur la loi-cadre concernant l'Algérie, peut difficilement rester au pouvoir, même s'il n'a contre lui, ce jour-là, qu'une majorité très relative.

L'échec des mécanismes du parlementarisme rationalisé imaginés en

1. En fait, sinon en droit (voir *infra*).

2. Serge Arné, *Le Président du Conseil des ministres sous la IV<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1962, p. 253.

3. « Si vous ne me donnez pas une majorité, j'en tirerai les conséquences. »

1946 a conduit, pour l'adoption des textes difficiles, à recourir à un palliatif que l'on avait voulu exclure en 1946 : les pouvoirs spéciaux, permettant pratiquement à tous les gouvernements, à partir de 1953, de modifier des textes législatifs par la voie de simples textes réglementaires. C'est par leurs décrets-lois que les gouvernements Laniel, Mendès France, puis Edgar Faure ont pu, de 1953 à 1955, écrire les plus belles pages de l'expansion dans la stabilité, qui sont un des temps forts des « trente glorieuses » : la Constitution de 1946 n'y est vraiment pour rien.

En définitive, il n'a pas été besoin d'attendre 1958 pour imaginer les remèdes à l'instabilité gouvernementale : président de la République émanant directement du suffrage universel et doté de prérogatives importantes, notamment d'un droit de dissolution discrétionnaire, article 49.3 permettant au gouvernement de faire adopter un texte contre une majorité relative de l'Assemblée, priorité dans l'ordre du jour pour les textes d'origine gouvernementale, limitation du domaine législatif, sont des solutions qui ont toutes été envisagées sous la IV<sup>e</sup> République. Restait à les mettre en œuvre.

55

\*

## ANNEXE

*De 16 à 34 présidents du Conseil ;  
de 250 à 459 jours sans gouvernement :  
les difficultés de la comptabilité*

I. Selon les auteurs, le nombre de présidents du Conseil de la IV<sup>e</sup> République varie sensiblement. En la matière, tout est en effet question de définition.

*Première définition* : qu'entend-on par IV<sup>e</sup> République, où commence-t-elle et où prend-elle fin ? Sur le premier point, ce sont les dispositions transitoires des articles 96 et suivants de la Constitution du 27 octobre 1946 qui règlent la question. Léon Blum n'est encore que le dernier président d'un gouvernement provisoire aux pouvoirs définis par la loi du 2 novembre 1945. C'est donc bien Paul Ramadier qui est le premier président du Conseil de la IV<sup>e</sup> République. A l'autre extrémité, il ne nous paraît pas douteux que le général de Gaulle a été investi le 1<sup>er</sup> juin 1958 dans les formes de la Constitution de 1946, même s'il a refusé d'assister au débat qui allait suivre la plus brève de toutes les déclarations ministérielles de la IV<sup>e</sup>, consacrée uniquement à la

demande de pleins pouvoirs et à l'annonce de l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

*Deuxième définition* : qu'entend-on par président du Conseil, dès lors que les articles 45 et 46 de la Constitution prévoient successivement la désignation, l'investiture et la nomination ? De nombreux présidents, désignés par le président de la République, n'ont pu finalement être nommés, soit qu'ils aient échoué à l'investiture, faute, avant la réforme de 1954, d'obtenir la majorité absolue (cas de Léon Blum en novembre 1947, de Guy Mollet en mars 1951, de René Mayer puis Maurice Petsche en juillet-août 1951, de Paul Reynaud, Pierre Mendès France, Georges Bidault et André Marie en 1953), ou la majorité simple après cette réforme (cas de Christian Pineau en février 1955, d'Antoine Pinay et de Guy Mollet en octobre 1957), soit qu'avant la réforme de 1954 ils aient réussi à passer le cap de l'investiture personnelle, mais aient dû renoncer à constituer un gouvernement (comme Jules Moch et René Mayer en octobre 1949). Enfin, deux gouvernements, juridiquement nommés par décrets présidentiels, ceux de Robert Schuman en septembre 1948 et d'Henri Queuille en juillet 1950, ont été immédiatement renversés lors du débat sur leur composition (investiture collective non prévue avant la réforme de 1954).

56

*Troisième définition* : compte-t-on une ou plusieurs fois les personnalités désignées à plusieurs reprises (Guy Mollet, René Mayer, Henri Queuille : 3 fois ; René Pleven, Edgar Faure, Robert Schuman, Georges Bidault, André Marie, Pierre Mendès France, Antoine Pinay : 2 fois) ?

De Ramadier de Gaulle, la IV<sup>e</sup> République n'a eu ainsi que 16 présidents du Conseil différents ayant réussi à constituer un gouvernement ; mais cela représente 19 gouvernements si l'on compte 2 fois Queuille, Pleven et Edgar Faure. On passe à 21 en comptant à nouveau Queuille et Schuman (présidents désignés, investis mais dont le gouvernement a été immédiatement renversé), à 23 en ajoutant Moch et Mayer qui ont été investis mais n'ont pu constituer de gouvernement, à 34 enfin en ajoutant ceux qui, désignés, ont échoué à l'investiture, ce dernier nombre étant toutefois ramené à 21 si l'on élimine les doubles et triples comptes.

A s'en tenir au nombre juridiquement le plus correct des 21 présidents nommés – c'est celui que nous avons retenu dans le tableau figurant à la fin de notre ouvrage sur le chef du Gouvernement en France et que reproduisons ci-après, non sans quelques corrections de dates –, on y trouve 10 radicaux, 4 MRP, 2 SFIO, 2 UDSR, 2 indépendants et le

général de Gaulle. Cela représente une durée moyenne d'un peu moins de sept mois sur la période janvier 1947-janvier 1959.

II. Mais une autre difficulté comptable surgit tout aussitôt. Si, pendant la durée qui sépare la démission d'un gouvernement de l'entrée en fonction de son successeur, le « sortant » n'a de pouvoir qu'en ce qui concerne l'expédition des affaires courantes (sauf après la réforme de 1954, en cas de dissolution, cf. CE Section 17 mai 1957, Simonnet, Leb. p. 314, conclusions Heumann), combien de temps la IV<sup>e</sup> République a-t-elle été privée de gouvernement ? Là encore, les évaluations sont très variables, allant de 310 jours pour M. Arné<sup>1</sup> à 389, voire 459, pour M. Bouyssou<sup>2</sup>. Tout dépend en effet, ici encore, d'un problème de définition ; la solution qui nous paraît juridiquement la plus correcte paraît être pour le *dies a quo* de retenir l'acceptation de la démission du président du Conseil par le président de la République, sachant que, dans les rares hypothèses où cette démission est obligatoire (confiance refusée à la majorité constitutionnelle selon l'article 49, début d'une nouvelle législature conformément à l'article 45), le président ne peut la refuser, ni différer son acceptation. Quant au *dies ad quem*, il nous paraît difficile de prendre en compte l'investiture, comme le fait M. Arné, ou le premier vote de confiance de l'Assemblée en faveur du nouveau cabinet, comme le fait M. Bouyssou, dans une de ses hypothèses avant 1954 : la bonne date nous paraît celle de la nomination du nouveau gouvernement. Nous arrivons alors à 250 jours d'expédition des affaires courantes.

Tout cela est néanmoins assez secondaire, dans la mesure où l'étude de M. Bouyssou a définitivement établi qu'au nom de la conception large suggérée par le Conseil d'État, la restriction des pouvoirs d'un gouvernement démissionnaire n'avait jamais gêné que ceux qui avaient besoin de ce prétexte et n'avait pas fait obstacle à l'adoption de mesures d'urgence, même si elle avait parfois retardé l'action diplomatique de la France (report de la conférence des Bermudes en 1953 par exemple) : ce sont des gouvernements démissionnaires qui ont autorisé l'utilisation de bases militaires françaises par l'armée américaine en 1951, procédé à une dévaluation de fait ou signé des accords franco-marocains en 1957, ordonné enfin le maintien du contingent sous les drapeaux en 1958. Cet aspect factice apparaît avec une netteté particulière quand on compare le

1. Serge Arné, *op. cit.*, p. 305.

2. « L'activité des gouvernements démissionnaires sous la IV<sup>e</sup> République », *RFSP*, 1970, p. 645 s.

refus opposé en 1950 par le gouvernement Queuille démissionnaire à la demande de transfert des cendres du maréchal Pétain à Douaumont sous prétexte que cela excédait l'expédition des affaires courantes et la décision, prise en 1951 par le gouvernement Pleven démissionnaire, de déposer un projet de loi pour organiser des funérailles nationales au maréchal de Lattre : il eût mieux valu avoir le courage d'affirmer que ces deux maréchaux n'avaient pas les mêmes titres à la reconnaissance de la Nation.

*21 présidents du Conseil ;  
250 jours d'expédition des affaires courantes ;  
351 jours de gouvernement démissionnaire*

	<i>Nomination</i>	<i>Démission acceptée</i>	<i>Vide juridique</i>	
	Paul Ramadier	22 janvier 1947	19 novembre 1947	
58	Robert Schuman I	24 novembre 1947	19 juillet 1948	5 jours
	André Marie	26 juillet 1948	28 août 1948	8 jours
	Robert Schuman II	5 septembre 1948	7 septembre 1948 <sup>1</sup>	4 jours
	Henri Queuille I	11 septembre 1948	6 octobre 1949 <sup>2</sup>	22 jours
	Georges Bidault	28 octobre 1949	24 juin 1950	8 jours
	Henri Queuille II	2 juillet 1950	4 juillet 1950	8 jours
	René Pleven I	12 juillet 1950	28 février 1951 <sup>3</sup>	10 jours
	Henri Queuille III	10 mars 1951	10 juillet 1951	32 jours
	René Pleven II	11 août 1951	17 janvier 1952	3 jours
	Edgar Faure I	20 janvier 1952	28 février 1952	8 jours
	Antoine Pinay	8 mars 1952	22 décembre 1952	17 jours
	René Mayer	8 janvier 1953	21 mai 1953	38 jours
	Joseph Laniel	28 juin 1953	13 juin 1954 <sup>4</sup>	6 jours
	Pierre Mendès France	19 juin 1954	4 février 1955	19 jours
	Edgar Faure II	23 février 1955	24 janvier 1956 <sup>5</sup>	8 jours
	Guy Mollet	1er février 1956	10 juin 1957 <sup>6</sup>	3 jours
	Maurice Bourgès-Maunoury	13 juin 1957	16 octobre 1957 <sup>7</sup>	21 jours
	Félix Gaillard	6 novembre 1957	15 avril 1958	29 jours
	Pierre Pflimlin	14 mai 1958	31 mai 1958 <sup>8</sup>	1 jour
	Général de Gaulle	1 <sup>er</sup> juin 1958	8 janvier 1959	

**Total** **250 jours**

- |                                 |                               |
|---------------------------------|-------------------------------|
| 1. Démission présentée le 3     | gain : 4 jours                |
| 2. Démission présentée le 5     | gain : 1 jour                 |
| 3. Démission présentée le 27    | gain : 1 jour                 |
| 4. Démission présentée le 12    | gain : 1 jour                 |
| 5. Démission présentée le 1/12  | gain : 55 jours (dissolution) |
| 6. Démission présentée le 21/05 | gain : 20 jours               |
| 7. Démission présentée le 30/09 | gain : 16 jours               |
| 8. Démission présentée le 28    | gain : 3 jours                |

**101 jours**

R É S U M É

---

*L'échec des tentatives faites par les auteurs de la Constitution de 1946 pour renforcer l'autorité et la stabilité du président du Conseil tient essentiellement à l'absence chronique de majorité parlementaire.*