Le gouvernement et l'interprétation de la constitution sous le IVème république

Benjamin Fargeaud

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/13350>

DOI : 10.4000/revdh.13350

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Benjamin Fargeaud, « Le gouvernement et l'interprétation de la constitution sous le IVème république », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 21 | 2022, mis en ligne le 04 janvier 2022, consulté le 26 septembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/13350> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.13350>

Ce document a été généré automatiquement le 26 septembre 2022.

Tous droits réservés

Le gouvernement et l'interprétation de la constitution sous le IVème république

Benjamin Fargeaud

- 1 Dans le cadre d'une réflexion consacrée aux liens entre interprétation de la Constitution et légitimité constitutionnelle¹, le gouvernement occupe une place ambiguë. À tort ou à raison, l'idée de légitimité n'est en effet pas la première venant à l'esprit au moment d'évoquer cet organe. Dans les régimes qui se présentent comme des démocraties constitutionnelles, la légitimité renvoie en effet, par-delà son ancrage dans le texte constitutionnel, à la légitimité démocratique, au sens où le pouvoir est confié au peuple tout entier et où le peuple est l'origine de ce pouvoir². Cette légitimité est formalisée par le recours aux concepts de représentation et de responsabilité, lesquels permettent d'assurer tout à la fois une certaine relation entre expression des représentés et expression des représentants et d'organiser une forme de contrôle des gouvernés sur des gouvernants toujours révocables³. L'aspect démocratique de la légitimité amène toutefois à considérer que celle-ci est inégalement distribuée entre les organes constitutionnels : plus le lien de ce dernier avec l'origine du pouvoir – en l'occurrence le peuple, c'est à dire le corps électoral qui assure son expression et que Maurice Hauriou qualifiait de « pouvoir de suffrage »⁴ – serait étroit, plus grande serait sa légitimité. Dans le cas de figure d'une République parlementaire au sens de la III^e et de la IV^e République, c'est le Parlement qui est l'organe premier car il est le seul à être désigné directement par le corps électoral. Sous la V^e République, c'est au contraire le président de la République, élu au suffrage universel direct, qui prétend incarner le mieux cette légitimité. Quel que soit la période concernée, il est toutefois possible de constater que le gouvernement n'a jamais occupé la première place. Or, cette préséance n'est pas sans conséquence sur le pouvoir d'interpréter la Constitution que les organes constitutionnels se reconnaissent. Le rôle du gouvernement au cœur des institutions l'entraîne pourtant inévitablement à interpréter la Constitution, c'est-à-dire à donner une signification aux dispositions du texte constitutionnel. Il est amené à le faire à de multiples occasions, qu'il s'agisse pour lui d'apprécier les règles applicables aux

rapports entre les pouvoirs publics constitutionnels ou de défendre ses projets de loi devant les assemblées parlementaires. Dans certains cas de figure, le gouvernement se retrouve même en situation d'être un interprète « authentique », au sens que les approches réalistes de l'interprétation donnent à ce terme⁵. C'est-à-dire que la décision du gouvernement sera alors à même d'imposer une certaine interprétation de la Constitution.

- 2 De tous les interprètes potentiels, le gouvernement est pourtant celui qui se voit le moins facilement reconnaître ce pouvoir. Ce constat est lié au fait que, dans la théorie constitutionnelle classique, cet organe est présenté le plus souvent comme un simple pouvoir d'exécution. Dans le parlementarisme français tel qu'il a été analysé par Raymond Carré de Malberg, la place première est réservée à la loi, c'est-à-dire à la fonction législative et au Parlement qui incarne cette dernière. Le pouvoir exécutif, quant à lui, n'est en charge que de la fonction administrative, laquelle se définit comme un pouvoir d'exécution des lois⁶. Dans ces conditions, le rôle de simple exécutant de la loi ne saurait guère s'accompagner de la compétence pour déterminer, en concurrence avec le Parlement, le contenu de la norme suprême.
- 3 Toutefois, dès la III^e République et davantage encore sous la IV^e République, il apparaît clairement que le rôle de ce que l'on présente désormais comme le « pouvoir gouvernemental » ne peut se limiter à la simple tâche d'exécution des lois⁷. Le gouvernement est désormais un pouvoir d'initiative qui, par la loi, met en œuvre un programme d'action. Un système constitutionnel ayant la prétention d'être une démocratie ne peut plus se limiter à être une « démocratie gouvernée », il prend désormais la forme d'une « démocratie gouvernante » où l'exécutif est en charge, par l'emploi de l'outil législatif, de transformer la société⁸. Dès lors, la place du gouvernement vis-à-vis des autres pouvoirs constitutionnels, ainsi que le contenu de la législation qu'il se propose de faire adopter, soulèvent de nombreuses questions mettant en jeu l'interprétation du texte constitutionnel. C'est d'autant plus vrai que la Constitution du 27 octobre 1946, contrairement à sa devancière, contient des dispositions précises organisant les rapports entre pouvoirs publics ainsi qu'une déclaration des droits sous la forme du Préambule. Le pouvoir d'interprétation du gouvernement, dénié sur le plan des principes, se révèle ainsi incontournable sur le plan pratique.
- 4 C'est ce paradoxe que la présente contribution se propose d'explorer, en se concentrant sur l'interprétation de la Constitution par le gouvernement sous la IV^e République⁹ – c'est-à-dire, le plus souvent, par le président du Conseil, dont les rédacteurs de la Constitution de 1946 ambitionnaient de faire le véritable chef du gouvernement.
- 5 À cet égard, plusieurs cas de figure différents se présentent, lesquels peuvent être distingués en fonction de la légitimité constitutionnelle attachée aux acteurs concernés.
- 6 Face au président de la République, réputé alors n'exercer aucun pouvoir personnel, le gouvernement se trouve en position de force. Il a pour lui le soutien du Parlement et peut librement imposer son interprétation de la Constitution au sein du pouvoir exécutif (I).
- 7 La situation devient plus complexe lorsque le gouvernement se retrouve en opposition avec tout ou partie du Parlement. La légitimité constitutionnelle joue cette fois-ci contre lui et les parlementaires en profitent pour dénier au gouvernement le pouvoir

d'interpréter la Constitution, au moins dans les matières qui intéressent au premier chef le Parlement (II).

- 8 Cette situation n'est toutefois guère satisfaisante pour un gouvernement qui doit trouver le moyen de défendre, devant les assemblées parlementaires, son interprétation de la Constitution. Il trouve néanmoins, sous la IV^e République, une manière commode de le faire en déléguant cette tâche d'interprétation au Conseil d'État. À défaut de posséder la *légitimité constitutionnelle* lui permettant d'imposer son interprétation de la Constitution, le gouvernement s'en remet à la *légitimité technique* qu'incarne son conseiller juridique. Ce dernier ne lui a pas fait défaut et a profité de cette occasion pour se présenter en interprète et défenseur de la « tradition constitutionnelle républicaine », illustrant ainsi la montée en puissance de la haute juridiction administrative au sein de nos institutions (III).

I. L'ascendant sur l'interprétation présidentielle

- 9 Le cas de figure opposant l'interprétation du gouvernement à celle du président de la République est le plus simple. Le président du conseil est ici dans une position favorable : investi par l'Assemblée nationale et responsable devant elle, c'est lui qui incarne la *légitimité constitutionnelle* face à un président dont tous les actes doivent être contresignés¹⁰. Un élément vient toutefois troubler ce tableau : le premier président de la République, Vincent Auriol, a pris une part active à la rédaction de la Constitution de la IV^e République en tant que président de l'Assemblée nationale constituante. À ce titre, il a des vues précises sur la manière dont le texte constitutionnel doit être interprété, lesquelles ne coïncident pas toujours avec celles du gouvernement. Le rapport de force entre les deux faces du pouvoir exécutif demeure toutefois suffisamment favorable au gouvernement pour que son interprétation triomphe de celle du président de la République.
- 10 L'exemple le plus célèbre est celui de la pratique de la « double-investiture ». L'article 45 de la Constitution prévoyait l'investiture du président du conseil par l'Assemblée nationale, après désignation par le président de la République. Il incombe ensuite au président du conseil de choisir ses ministres, nommés comme lui par décret présidentiel. Le premier titulaire de la fonction, Paul Ramadier, estime néanmoins nécessaire de faire valider la composition du cabinet par un vote de l'Assemblée. Ce dernier s'apparenterait à une « deuxième » investiture, non-expressément prévue par le texte de la Constitution¹¹. Deux conceptions de la présidence du conseil sont ici en présence. Les rédacteurs du texte de l'article 45 de la Constitution avaient imaginé une investiture unique dans l'espoir de consolider l'autorité du président du conseil et d'en faire le chef unique du gouvernement et de la majorité parlementaire. Cette idée se heurte néanmoins au fait que le gouvernement est, en pratique, l'émanation d'une combinaison entre plusieurs groupes parlementaires. Dans ces conditions, Paul Ramadier estime que son autorité de président du conseil dépend avant tout de l'assentiment donné par l'Assemblée à la composition de son gouvernement. Dans cette optique, une « deuxième » investiture est alors nécessaire. Au regard du sujet de cette communication, l'aspect intéressant de cette controverse est l'opposition entre Paul Ramadier, président du conseil désigné, et Vincent Auriol. Le président de la République estime en effet que l'application orthodoxe de la Constitution s'oppose à ce que le président du conseil sollicite ou accepte un second vote d'investiture portant sur

la composition du gouvernement. Il relate dans son *Journal du Septennat* comment il s'est opposé auprès de Ramadier, vigoureusement mais sans succès, à ce qu'il considère comme une démarche « contraire à l'esprit de la Constitution »¹². Le président du conseil est quant à lui d'un avis tout à fait inverse. À l'Assemblée, il accepte les demandes d'interpellation portant sur la composition de son gouvernement en reconnaissant que le débat inaugure une « coutume constitutionnelle »¹³. Ramadier impose donc ici sa lecture de la Constitution, en écartant l'interprétation du chef de l'État. Au sein du pouvoir exécutif, c'est ainsi au seul président du conseil qu'il appartient d'interpréter les règles relatives à l'investiture une fois la désignation par le président de la République effectuée¹⁴.

- 11 L'investiture n'est toutefois pas le seul motif d'opposition entre président du conseil et président de la République en matière d'interprétation de la Constitution. Les conditions dans lesquelles le président du conseil est amené à quitter ses fonctions sont un autre sujet de désaccord. Ici encore, il y a un écart entre les dispositions constitutionnelles et la pratique. En vertu du texte de la Constitution, le président du conseil n'est tenu de démissionner que dans l'hypothèse où une majorité absolue des suffrages exprimés se serait exprimée contre lui à l'Assemblée nationale, à l'occasion d'une motion de censure ou d'une question de confiance posées dans les formes constitutionnelles. Ces dispositions sont d'autant plus importantes que, si la Constitution envisage une dissolution de l'Assemblée, celle-ci n'est possible que dans l'hypothèse où deux crises gouvernementales surviennent dans les formes constitutionnelles et dans un intervalle de dix-huit mois. Autrement dit, à défaut de crises gouvernementales survenues dans les formes constitutionnelles, il n'y a pas de dissolution. Or, si la IV^e République connaît de nombreuses crises gouvernementales menant à un changement de président du conseil, elle connaît peu de crises gouvernementales « dans les formes constitutionnelles ». La plupart du temps, un président du conseil constatant qu'il n'a plus la confiance de l'Assemblée nationale, c'est-à-dire qu'il ne peut plus compter sur une majorité, démissionne sans attendre qu'une majorité absolue s'exprime contre lui à l'occasion d'une question de confiance ou par le moyen d'une motion de censure. Cette pratique est conforme à une certaine lecture du régime parlementaire, mais éloignée de ce qu'espéraient certains rédacteurs de la Constitution. Vincent Auriol, fort de sa participation aux travaux préparatoires et se sentant investi de la mission de défendre le régime, tente alors de faire respecter le texte de la Constitution en insistant auprès des présidents du conseil successifs pour que ceux-ci ne démissionnent qu'une fois rassemblée contre eux une majorité absolue dans les formes constitutionnelles. Le *Journal du Septennat* mentionne ainsi plusieurs exemples de ces « refus de démission » du président du conseil, à l'occasion desquels Auriol demande au président du conseil de revenir sur sa décision de démissionner pour attendre que cette démission puisse se faire dans les formes prévues par la Constitution. Le terme de refus est ici impropre dans la mesure où, comme la doctrine du temps l'a relevé¹⁵, le président de la République ne peut guère s'opposer à la décision du président du conseil. La plupart du temps, ces tentatives présidentielles de faire revenir le chef du cabinet sur sa décision ne produisent d'ailleurs pas d'effet, à quelques exceptions près. En agissant ainsi, le président Auriol a toutefois le sentiment de défendre une interprétation orthodoxe de la Constitution en poussant le président du conseil à ne quitter le pouvoir que dans les cas prévus par le texte. Ses tentatives se révèlent néanmoins un échec, la logique du régime parlementaire se révélant plus forte que les dispositions de la Constitution de 1946. Une fois encore, Vincent Auriol échoue

donc à convaincre le président du conseil de la pertinence de son interprétation de la Constitution et chaque chef du gouvernement demeure seul juge de la lecture qu'il entend donner des dispositions relatives à la fin de ses fonctions.

- 12 Comme l'illustrent les débats relatifs au rôle du président de l'Union française, l'existence du contreseing permet enfin au président du conseil de contrôler l'interprétation que le chef de l'État entend donner de ses propres pouvoirs. Dans la Constitution d'octobre 1946, le président de la République est, de droit, le président de l'Union française. Il est ainsi placé à la tête de cette structure incorporée à la Constitution française et qui a pour objet principal d'organiser les rapports entre la République et les États liés à elle par un traité de protectorat. Arguant de cette dualité de fonctions, le président Auriol défend la thèse selon laquelle les actes qu'il prend en tant que président de l'Union ne sont pas soumis au contreseing du chef du gouvernement. La question était délicate. D'un côté, la Constitution prévoit le contreseing des actes présidentiels, sans faire aucune exception pour les actes pris en tant que président de l'Union française. D'un autre côté, Vincent Auriol argue du fait que le président de l'Union, qui se veut le garant des intérêts communs de cette structure, ne peut demeurer prisonnier du contreseing du gouvernement de la République française, qui n'est qu'une entité parmi d'autres composant l'Union française. Sa nécessaire indépendance passerait donc par l'exclusion du contreseing pour les actes pris en tant que président de l'Union. Vincent Auriol plaide avec constance en faveur de cette thèse, sans toutefois réussir à convaincre les présidents du conseil successifs. Ces derniers n'ont aucun désir de voir le président de la République prendre, sur ce dossier délicat qu'est l'évolution de l'Union française, des positions et des initiatives indépendantes et s'en tiennent à une interprétation stricte des dispositions constitutionnelles relatives au contreseing. Dans les faits, le président Auriol n'a, sur ce sujet comme sur les autres, pas réussi à imposer ses vues. Y compris lorsque le périmètre et la nature des pouvoirs du président de la République sont en jeu, c'est donc bel et bien le gouvernement qui a le dernier mot sous la IV^e République.
- 13 Lorsque le conflit relatif à l'interprétation de la Constitution l'oppose au président de la République, le Gouvernement n'a donc aucun mal à avoir le dessus, sans qu'il ait d'ailleurs besoin de justifier réellement sa position. La hiérarchie des légitimités constitutionnelles lui est favorable. Il n'en va pas de même lorsqu'il faut s'opposer à l'Assemblée nationale.

II Un pouvoir d'interprétation contesté par le parlement

- 14 Dans l'hypothèse d'un conflit opposant le gouvernement et le Parlement au sujet de l'interprétation de la Constitution, le premier se retrouve dans une situation défavorable. Cette fois-ci, l'argument de la légitimité constitutionnelle, puissamment renforcé par le pouvoir d'avoir le dernier mot, penche en faveur des parlementaires. En cette matière, le gouvernement est ainsi amené à faire preuve de réserve et est mis en demeure de se justifier lorsqu'il prétend interpréter la Constitution ou – ce qui revient au même – intervenir dans une matière « constitutionnelle ». Plusieurs exemples illustrent cette situation sous la IV^e République.
- 15 Un premier exemple peut être tiré de l'attitude du gouvernement dans le cadre de « l'affaire des parlementaires malgaches ». Cette affaire est une des conséquences de l'insurrection qui a eu lieu en 1947 à Madagascar. Plusieurs députés malgaches sont

alors poursuivis pour des faits pouvant recevoir une qualification pénale et l'Assemblée nationale vote la levée de leur inviolabilité parlementaire. Le fondement des poursuites est toutefois modifié en cours d'instruction et les parlementaires sont condamnés à mort pour complicité d'assassinat. L'affaire provoque une grande émotion au sein de l'Assemblée, plusieurs parlementaires affirmant qu'ils n'auraient pas voté la levée d'immunité s'ils avaient su que cet acte allait exposer les intéressés à la peine de mort. Cette indignation se transforme rapidement en une contestation juridique : certains parlementaires formulent alors la thèse selon laquelle la levée de l'inviolabilité parlementaire est limitée à la qualification juridique retenue initialement par le Parquet lors de la demande de levée d'immunité. Autrement dit, cette qualification ne peut être par la suite modifiée sans que le Parlement n'intervienne à nouveau. Cette thèse est reprise par une proposition de loi d'André Philip déposée en juillet 1949 pour réagir au rejet, par la Cour de cassation, du pourvoi des parlementaires malgaches. Cette proposition de loi, déposée par l'ancien président de la commission de la Constitution de la première Assemblée nationale constituante, défend donc une certaine interprétation des dispositions de la Constitution de 1946 relatives aux immunités parlementaires. Cette interprétation divise toutefois profondément l'Assemblée et est rejetée par le gouvernement au nom de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice. L'organe exécutif est néanmoins peu à l'aise pour intervenir dans une matière – les immunités parlementaires – qui concerne en premier lieu les parlementaires. Prenant la parole dans l'hémicycle pour contrer une proposition de résolution sur le même thème, le ministre de la France d'Outre-mer Paul Coste-Floret relève ainsi que, par tradition, le gouvernement n'intervient pas dans les débats concernant l'immunité parlementaire. Il relève toutefois qu'il ne peut ici demeurer silencieux, car il en va de la défense de la justice et de la défense de la Constitution¹⁶. Son intervention provoque un incident de séance, certains secrétaires de l'Assemblée décidant, lors du décompte du vote sur la proposition de résolution en cause, d'écarter les suffrages des députés également membres du gouvernement au motif que ce dernier n'aurait pas à intervenir en cette matière¹⁷. Quelques jours plus tard, le président du conseil Henri Queuille intervient sur le même sujet pour défendre une position identique, à savoir que l'intervention de l'Assemblée dans les procédures judiciaires en cours et sa tentative d'encadrer les procédures judiciaires à venir constituent une atteinte à la séparation des pouvoirs. Moins offensif que son ministre, Queuille se considère tout de même tenu de justifier son intervention dans ce débat constitutionnel en invoquant un lointain précédent imputé à Aristide Briand¹⁸. Le poids du gouvernement ne suffit pas à empêcher l'adoption de la proposition de loi d'André Philip, qu'une demande présidentielle de deuxième délibération a toutefois envoyé dans les limbes constitutionnels. Ce débat a l'intérêt d'illustrer la réticence d'une partie de l'Assemblée dès lors que le gouvernement intervient sur le terrain de l'interprétation de la Constitution, *a fortiori* lorsque ces dispositions sont celles qui intéressent directement le fonctionnement de l'Assemblée. Le gouvernement a certes voix au chapitre, Paul Coste-Floret prétendant même ici se faire « *le gardien de la Constitution et de la loi* »¹⁹. Mais c'est un gouvernement sur la défensive, sommé de se justifier, qui présente ses interprétations en matière constitutionnelle.

- 16 Un autre exemple de la façon dont le pouvoir d'interpréter la Constitution est dénié au Gouvernement peut être trouvé, sous la IV^e République, dans l'étude de la procédure de révision de la Constitution. Il s'agit alors de déterminer si l'organe exécutif a voix au chapitre en matière de révision de la Constitution ou s'il s'agit d'une matière réservée

au Parlement. À ce sujet, les avis divergent. Lors de l'élaboration de la Constitution de 1946, la rédaction de la Constitution a été l'affaire des Assemblées nationales constituantes et le gouvernement s'est tenu à l'écart des débats constitutionnels. Cette règle de principe a toutefois connu au moins une exception en ce qui concerne l'organisation constitutionnelle de l'Union française, largement élaborée à partir d'un projet gouvernemental. Par la suite, la situation demeure ambiguë en raison de la rédaction de l'article 90 de la Constitution, lequel dispose que « *l'Assemblée nationale élabore un projet de loi portant révision de la Constitution* ». S'appuyant sur cette formule, certains prétendent conclure à l'exclusion du gouvernement de la procédure de révision, laquelle serait exclusivement l'affaire du Parlement. Il apparaît toutefois rapidement que ce dernier est bien en peine, malgré les efforts d'une partie des parlementaires, de faire aboutir un projet de révision. Le gouvernement s'empare alors du sujet et investit le thème de la révision constitutionnelle en poussant les projets existants ou en proposant ses propres textes²⁰. Cette intervention ne fait pas l'unanimité auprès des parlementaires, certains d'entre eux s'opposant vigoureusement à la prétention du gouvernement d'intervenir en cette matière. Cette position n'est d'ailleurs pas l'apanage des opposants aux projets de révision²¹, mais est également partagée au-delà de l'opposition. La commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale se prononce ainsi, en 1953, contre la recevabilité des projets gouvernementaux en matière constitutionnelle, au motif que le pouvoir d'initiative est ici réservé aux seuls parlementaires²². Parlementaires et gouvernement s'opposent donc sur un point d'interprétation de la Constitution, à savoir le rôle que peut jouer l'exécutif dans la procédure de révision du texte constitutionnel. Le débat se poursuit jusqu'à la fin de la IV^e République, le président du conseil Félix Gaillard présentant ainsi en 1958 son propre projet de révision de la Constitution. Revenant sur le précédent déjà mentionné, la commission du suffrage universel de l'Assemblée juge cette fois-ci le projet recevable, bien qu'elle l'écarte au fond. Durant des années, un conflit latent oppose donc l'Assemblée et certains présidents du conseil au sujet de l'interprétation de l'article 90 et du rôle que peut jouer le gouvernement dans cette procédure. Ce dernier, en la matière, ne peut imposer son interprétation et demeure donc tributaire de celle du Parlement.

- 17 L'exemple de la proposition de loi relative aux immunités parlementaires comme celui de la procédure de révision constitutionnelle illustrent le fait que le Gouvernement est amené à intervenir dans des matières proprement constitutionnelles. Cette intervention repose forcément sur une certaine interprétation de la Constitution. Cette dernière demeure toutefois le plus souvent subordonnée à celle du Parlement et le gouvernement apparaît toujours sommé de justifier son intervention dans un domaine qui serait principalement celui des représentants de la nation. Dans le conflit d'interprétation entre le Parlement et le gouvernement, la légitimité constitutionnelle du premier et son pouvoir de dernier mot placent le gouvernement dans une position subordonnée.
- 18 Le gouvernement a toutefois conscience de la fragilité de sa position et du déficit de légitimité dont il souffre. Cela l'amène à rechercher un soutien et une légitimité de complément ailleurs. Le Conseil d'État est là pour apporter un tel soutien.

III. La parade gouvernementale : déléguer l'interprétation au conseil d'état

- 19 Ce déficit de *légitimité constitutionnelle*, le gouvernement le comble par le recours à une *légitimité technique* qu'il trouve auprès de son conseiller juridique, à savoir le Conseil d'État. Sous la IV^e République, ce dernier est au cœur de la nouvelle organisation gouvernementale bâtie autour du président du conseil et du secrétariat général du gouvernement²³. Le Conseil d'État est alors un adjuvant précieux pour l'exécutif et l'expertise juridique qui lui est communément reconnue est également mise à profit en matière d'interprétation de la Constitution. Le compromis constitutionnel passé en 1946 entre des forces politiques aux conceptions divergentes ne brille en effet pas toujours par sa clarté et les travaux préparatoires sont loin de répondre à toutes les questions. Dans ces circonstances, le recours à un tiers « neutre » pouvant faire jouer une expertise « technique » est plébiscité. C'est ainsi que l'avis du Conseil d'État est sollicité de manière récurrente au sujet de la mise en œuvre des institutions nouvelles²⁴. La haute institution administrative endosse là un rôle nouveau, permettant ainsi au gouvernement de déléguer à un organe dont la compétence n'est pas contestée la fonction d'interpréter la Constitution. Le conseiller d'État Erwin Guldner peut écrire en 1957, dans les colonnes de la revue de l'institution, que les avis du Conseil, bien qu'étant de « *simples consultations juridiques* », tirent leur grande autorité « *de la valeur des motifs sur lesquels ils sont fondés, ainsi que de la totale indépendance et du désintéressement des membres du Conseil* ». Que l'on adhère à cette présentation apologétique ou non, divers exemples illustrent le fait que le gouvernement, sous la IV^e République, use largement de cet expédient.
- 20 L'exemple le plus célèbre est l'avis du Conseil d'État du 6 février 1953 relatif à la conformité à la Constitution des lois habilitant le pouvoir exécutif à adopter des actes venant modifier des dispositions législatives – les fameux « décrets-lois » de la III^e et de la IV^e République²⁵. Durant les premières années du nouveau régime, la constitutionnalité de cette pratique était régulièrement contestée au motif que les rédacteurs de la Constitution de 1946 avaient prétendu proscrire le retour de cette technique. Cette affirmation était toutefois fragilisée par une certaine difficulté à définir ce qui était précisément entendu par l'expression « décret-loi », ainsi que par le fait que rien dans la Constitution n'actait précisément cette prohibition²⁶. Au demeurant, la pratique constitutionnelle en revient rapidement à celle du régime précédent, malgré les critiques d'une partie de la doctrine identifiant là une violation de la Constitution²⁷. Le débat est finalement tranché par l'avis précité de 1953, dans lequel la haute juridiction administrative réussit le tour de force de condamner en apparence les « décrets-lois » tout en affirmant la compatibilité avec la Constitution des lois habilitant le pouvoir réglementaire à modifier des dispositions législatives, sous réserve que ces modifications n'interviennent pas en des matières que le texte constitutionnel ou la « tradition républicaine » réservent au législateur²⁸. Cet avis vient ainsi consolider la position des gouvernements successifs et éteint la controverse constitutionnelle, Georges Vedel allant jusqu'à le considérer comme la « *doctrine officielle en matière d'extension du pouvoir réglementaire* » dans la mesure où il aurait été « *unanimentement reçu comme exprimant la vérité constitutionnelle* »²⁹. Encore faut-il préciser que le gouvernement n'a pas attendu l'avis de 1953 pour invoquer l'interprétation du Conseil d'État au sujet de la conformité à la Constitution des lois étendant la

compétence du pouvoir réglementaire. Au cours de la discussion parlementaire de la loi du 17 août 1948, célèbre pour avoir tenté une première ébauche de définition d'un domaine du pouvoir réglementaire, le président du conseil André Marie pare déjà aux critiques d'ordre constitutionnelle en considérant que le projet de loi ne soulève qu'un « *problème de droit administratif* » et en s'en remettant à l'avis de la haute institution administrative³⁰.

- 21 Les débats parlementaires accompagnant l'adoption de la loi dite « Barangé » sont un autre exemple de cette manière de procéder. La loi Barangé, adoptée le 28 septembre 1951, menace de rallumer la « querelle scolaire » en abordant la question du financement de l'enseignement dit libre ou privé. Plus précisément, elle crée une allocation spéciale versée par l'État à chaque famille ayant un enfant scolarisé, que cette scolarité soit assurée par un établissement public ou privé. L'allocation étant versée directement aux institutions gérant les établissements en question, il s'agit en réalité d'un moyen de subventionner l'enseignement en général et l'enseignement libre en particulier. Ce projet soulève sans surprise l'opposition, plus ou moins ferme, de la gauche de l'Assemblée nationale. Les députés communistes, par la voix du député André Pierrard, soulèvent au cours des débats parlementaires une question préalable mettant en cause la conformité à la Constitution du projet de loi présenté par le gouvernement. L'argument de fond réside dans le fait que les subventions au secteur libre se heurteraient au caractère laïque de la République française consacré par l'article 1^{er} du texte constitutionnel. En réponse, le président de Conseil André Marie se montre très offensif, allant jusqu'à dénier aux députés le pouvoir d'apprécier la constitutionnalité d'un projet de loi à l'occasion d'une question préalable au motif que ce contrôle incomberait au Conseil de la République puis, sur saisine de celui-ci, au comité constitutionnel³¹. Quant au fond, le chef du gouvernement précise qu'il a pris, dès qu'il a su que la constitutionnalité du texte serait mise en doute, la décision de prendre l'avis « *de la plus haute juridiction administrative, dont le rôle est d'ailleurs d'éclairer, sur la portée des textes, l'Assemblée nationale* ». André Marie précise qu'il ne s'est pas contenté de demander au Conseil d'État si le projet de loi violait le texte constitutionnel, mais qu'il lui a demandé si « *les principes* » et « *l'esprit de la Constitution* » pouvaient faire obstacle au projet. Lisant devant les députés la réponse du Conseil d'État assurant que le projet gouvernemental ne soulève aucun problème de constitutionnalité, le président du conseil peut en conclure que le gouvernement « *s'est scrupuleusement entouré de toutes les garanties* »³². Ici, c'est donc à la haute juridiction administrative que l'exécutif reconnaît le pouvoir de déterminer « l'esprit de la Constitution », pour le plus grand profit du commanditaire de l'avis – à savoir le gouvernement lui-même.
- 22 Enfin, il est possible d'évoquer le rôle joué par le Conseil d'État dans l'interprétation de l'article 90 de la Constitution. Il a déjà été mentionné précédemment que la lecture donnée par le gouvernement de cet article est alors contestée par une partie de l'Assemblée nationale, laquelle prétend au contraire exclure le gouvernement de la procédure de révision. Pressentant que son action serait contestée, le président du conseil de l'époque – René Mayer – avait pris les devants et sollicité l'avis du Conseil d'État au sujet de l'interprétation de l'article de la Constitution relatif à la révision. Par chance, cet avis, rendu également le 6 février 1953 comme un autre avis célèbre déjà présenté, conclut dans le même sens que le gouvernement : rien n'empêche celui-ci de déposer un projet de loi portant révision de la Constitution dans le cadre de la procédure définie à l'article 90³³. Dans ce cas comme dans celui de la procédure

législative ordinaire, le pouvoir d'initiative est partagé entre le gouvernement et les parlementaires. Par la suite, cet avis du Conseil d'État est, sans surprise, l'argument privilégié par les membres du gouvernement pour justifier l'action de ce dernier au soutien de la procédure de révision³⁴.

- 23 Régulièrement sous la IV^e République, le gouvernement invoque ainsi l'interprétation du Conseil d'État pour se défendre d'interpréter lui-même la Constitution dans un sens qui lui serait favorable. Cette technique soulève bien évidemment l'opposition des parlementaires auxquels l'exécutif entend opposer les sentences de l'oracle administratif. Ces derniers ne manquent pas de relever que confier le rôle d'interprète de la Constitution de 1946 et de garant de la « tradition constitutionnelle républicaine » au Conseil d'État ne va pas de soi. Lors de la défense de la question préalable qu'il oppose au projet de loi devenu par la suite la loi du 17 août 1948, le député Gilbert de Chambrun relève ainsi que « le conseil d'État n'a pas d'attribution comme gardien de la Constitution »³⁵. Lors des débats de 1953 relatifs à la révision constitutionnelle, le député Joseph Defos du Rau exprime quant à lui la position de la commission du suffrage universel en des termes dénués d'ambiguïté et qui méritent d'être reproduits ici :
- 24 « Où allons-nous, mesdames, messieurs, si désormais nos délibérations peuvent s'arrêter devant ces mots : le Conseil d'État a donné son avis. Voilà, d'emblée, une objection qui me paraît décisive. Oui, le Conseil d'État a donné son avis, mais à qui ? Pas au Parlement ! Il a donné son avis au Gouvernement, car il est de règle — nous avons beau être des gens modestes, nous le savons quand même — que de tels avis soient sollicités par les gouvernements, mais pour la propre et seule satisfaction de ces gouvernements. Il reste que, en raison même de leur caractère officiels, de tels avis ne sauraient s'imposer ni être imposables au Parlement, alors surtout — je vous prie de le remarquer, car c'est essentiel — que le Conseil d'État n'a pas reçu compétence pour interpréter la Constitution. (Applaudissements au centre, sur quelques bancs à gauche et à l'extrême gauche.) Et c'est déjà violer la Constitution que d'en appeler ainsi et hors du Parlement à des avis du Conseil d'État. (Applaudissements sur les mêmes bancs.) »³⁶
- 25 Ces vives protestations, exprimées à l'occasion du refus de la commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale de prendre en compte un projet gouvernemental, témoignent du fait que la délégation par le gouvernement de l'interprétation constitutionnelle au Conseil d'État rencontre une résistance parlementaire significative. Cette dernière ne semble toutefois guère avoir freiné la montée en puissance continue, sous la IV^e République puis sous la V^e République, du pouvoir gouvernemental et du pouvoir administratif sur lequel le premier s'appuie. La donne change en partie après 1958 dans la mesure où le pôle dominant de l'exécutif est désormais la présidence de la République et non plus la présidence du gouvernement. Mais le rôle grandissant du Conseil d'État et sa captation de la fonction d'interprétation de la Constitution ne se sont pas démentis. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer le poids de l'argument tiré de l'avis de la haute institution administrative dans le cadre des débats parlementaires actuels. Bien souvent, cet avis vaut, aujourd'hui comme hier, garantie de conformité à la Constitution pour les ministres ou parlementaires qui l'invoquent.
- 26 Le détour par l'histoire constitutionnelle permet ainsi d'éclairer le rôle endossé aujourd'hui par chaque institution : une certaine conception du parlementarisme a abouti à nier le rôle d'interprète de la Constitution revenant au gouvernement, amenant ce dernier à déléguer un pouvoir qu'il ne devait, par la suite, jamais pleinement recouvrer³⁷. En n'assumant pas ouvertement son rôle d'interprète de la

Constitution, le gouvernement a contribué à dissimuler le rôle que tout pouvoir public constitutionnel est amené à jouer dans l'interprétation du droit politique et cela au profit d'organes réputés davantage « techniques » ou « juridiques », comme le Conseil d'État hier et le Conseil constitutionnel aujourd'hui. Cette évolution a une conséquence dommageable qui révèle, à l'heure où le juge semble détenir le monopole de l'interprétation de la Constitution, pleinement ses effets : la négation du caractère nécessairement pluraliste de l'interprétation dans une démocratie constitutionnelle. Dans le cadre d'une constitution qui se voudrait aussi libérale que démocratique, le renoncement des autorités constitutionnelles au pouvoir qui est le leur d'interpréter le périmètre de leurs compétences constitutionnelles peut en effet apparaître davantage comme une régression que comme un progrès du constitutionnalisme³⁸. C'est pourtant vers cet état que nos institutions, à la suite d'une évolution historique de long terme à laquelle le gouvernement a pris sa part, semblent converger.

NOTES

1. Ce texte est le support écrit d'une contribution réalisée à l'occasion du colloque consacré aux *Interprétations concurrentes de la constitution*, organisé le 20 mai 2021 au sein de l'université Paris Nanterre sous la direction de M^{me} Patricia RRAPI, que je remercie vivement pour son invitation à y prendre part.
2. Denis BARANGER, *Le droit constitutionnel*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2017, p. 72.
3. *Ibid.*, p. 83.
4. Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, 2^e édition, p. 544.
5. Michel TROPER, *La philosophie du droit*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 2015, p. 100.
6. Raymond CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920-1922, tome 1, p. 494-498.
7. Sous la III^e République, Maurice HAURIOU accorde déjà à l'exécutif la « primauté » sur les autres pouvoirs, car il détient un monopole de la décision exécutoire et de la force publique qui l'amène à réagir avant les autres Maurice HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 2^e édition, 1929, p. 388). À partir de la IV^e République, c'est l'importance pour le gouvernement de l'élaboration de la loi que Georges BURDEAU met en avant pour définir la « fonction gouvernementale » (Georges BURDEAU, « Remarques sur la classification des fonctions étatiques », *RDP*, 1945, p. 202-228).
8. Le vocabulaire est ici emprunté à Georges BURDEAU, lequel a analysé dans son *Traité de science politique* l'évolution de la « démocratie gouvernée » à la « démocratie gouvernante ». Cf. Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome 5 : *L'État libéral et les techniques de la démocratie gouvernée*, Paris, LGDJ, 1953 ; *Traité de science politique*, Tome 6 : *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Paris, LGDJ, 1956 ; *Traité de science politique*, Tome 7 : *La démocratie gouvernante, ses structures gouvernementales*, Paris, LGDJ, 1957.
9. La plupart des controverses constitutionnelles évoquées ici à titre d'exemple sont développées dans l'ouvrage tiré de ma thèse de doctorat consacrée à la doctrine constitutionnelle sous la IV^e République (Benjamin FARGEAUD, *La doctrine constitutionnelle sous la IV^e République : naissance d'une*

nouvelle génération de constitutionnalistes, Paris, Dalloz, Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2020).

10. « Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par le président du Conseil des ministres et par un ministre » (article 38 de la Constitution du 27 octobre 1946).

11. Ce deuxième vote n'est pas expressément prévu par la Constitution, mais avait toutefois été envisagé à l'occasion des travaux préparatoires. Le débat relatif à la double-investiture n'apparaît donc pas de manière entièrement nouvelle lors de l'investiture de Paul RAMADIER. Il s'inscrit dans des débats qui ont commencé avec la rédaction du texte constitutionnel lui-même. De ces derniers, il est possible de conclure que la double-investiture n'était pas expressément prévue par la Constitution, mais que rien non plus ne permettait d'exclure une telle pratique.

12. Vincent AURIOL, *Journal du Septennat*, tome I, Paris, Armand Colin, 1970, p. 38-39.

13. Paul RAMADIER, *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, séance du 28 janvier 1947, p. 50.

14. En matière d'investiture, la pratique a varié ainsi suivant les présidents du conseil, lesquels étaient également tributaires des exigences variables de l'Assemblée nationale (Philip WILLIAMS, *La vie politique en France sous la 4^e République*, Paris, Armand Colin, Analyses politiques, p. 378-379).

15. Voir notamment Roger PINTO, *Éléments de droit constitutionnel*, Lille, Corduant, 2^e édition, 1952, p. 470-471 et p. 496.

16. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 8 juillet 1949, p. 4428.

17. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 8 juillet 1949, p. 4233. Cette initiative, venant des députés communistes, est évidemment irrégulière et amène le président de l'Assemblée nationale à refuser d'entériner le résultat du vote.

18. *Ibid.*, p. 4428.

19. *Ibid.*, p. 4418.

20. Philip WILLIAMS, *op.cit.*, p. 523-524.

21. Pierre COT prétend ainsi faire du précédent de 1945-1946 la traduction d'une « *tradition absolue en ce qui concerne les débats sur la Constitution* », laquelle commanderait l'exclusion du gouvernement en cette matière (*JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 17 juillet 1953, p. 3596).

22. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 17 juillet 1953, p. 3597.

23. Nicolas ROUSSELLIER, *La force de gouverner*, Paris, Gallimard, NRF Essai, 2015, p. 446 et s.

24. La publicité de certains d'entre eux étant assurée par *Études et documents du Conseil d'État*, qui est alors le nouveau périodique de l'institution. Voir par exemple Armand GUILLON, « Avis et notes du Conseil d'État concernant l'organisation des pouvoirs publics », *EDCE*, 1948, p. 28-47

25. Sur la définition des décrets-lois et leur rôle sous la IV^e République, cf. par exemple René CAPITANT, *Cours de principes de droit public 1955-1956. La hiérarchie des pouvoirs en droit public français*, Paris, Les cours de droit, 1956, p. 213-279.

26. L'article 13 de la Constitution (« L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit. ») était réputé, selon certains, prohiber le recours aux décrets-lois. Ces derniers n'ayant jamais été analysés par la jurisprudence du Conseil d'État comme une délégation de pouvoir, la disposition manquait toutefois son but. René CAPITANT l'avait d'ailleurs fait observer dès les travaux préparatoires du projet constitutionnel d'avril 1946 (voir René CAPITANT, *Séances de la commission de la Constitution*, Paris, Imprimerie de l'Assemblée nationale constituante, 1946, p. 102-103).

27. En faveur de la thèse de l'inconstitutionnalité des décrets-lois, cf. René CAPITANT, *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 9 août 1948, p. 5566. En défense de la thèse inverse, voir Roger Pinto, « La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier », *RDP*, 1948, p. 517-545.

28. Cet avis relatif à l'article 13 de la Constitution est notamment reproduit à la *RDP*, 1953, n° 69, p. 170.

29. Georges VEDEL, *Cours de droit administratif 1955-1956*, Paris, Les cours de droit, 1956, p. 234-235
 30. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, séance du 8 août 1948, p. 5526.
 31. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 31 août 1951, p. 6703.
 32. *Idem*.
 33. Erwin GULDNER, « Le rôle du Gouvernement dans la procédure de révision de la Constitution du 27 octobre 1946 », *EDCE*, 1957, p. 41-50.
 34. Edmond BARRACHIN, *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^e séance du 17 juillet 1953, p. 3597.
 35. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 8 août 1948, p. 5523.
 36. *JORF*, Débats de l'Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 17 juillet 1953, p. 3598.
 37. Avant 1958, c'est le Parlement qui conteste au gouvernement le pouvoir d'interpréter la Constitution. Après 1958, c'est le président de la République qui capte l'essentiel de ce pouvoir et empêche le gouvernement de développer toute pensée institutionnelle propre (cf. Denis BARANGER, « Le dépérissement de la pensée institutionnelle sous la V^e République », *Droits*, 2006, n° 44, p. 43-45).
 38. Denis BARANGER, « Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle », *Jus politicum*, n° 7, 2012, p. 38.
-

RÉSUMÉS

Sous la IV^e République, le gouvernement occupe une place ambiguë parmi les organes constitutionnels amenés à interpréter la Constitution. D'une part, comme tout organe ayant à mettre en œuvre le texte suprême, il doit interpréter ce dernier. D'autre part, organe subordonné au Parlement selon la lecture classique du parlementarisme français des III^e et IV^e République, son interprétation est réputée demeurer également subordonnée. Dans les faits, le gouvernement réussit sans peine à imposer son interprétation de la Constitution au président de la République. En ce qui concerne les conflits d'interprétation l'opposant au Parlement, il se retrouve dans une situation moins favorable. Il a toutefois trouvé une solution à ce problème en déléguant la tâche d'interpréter la Constitution à un organe en apparence technique : le Conseil d'État. Sous la IV^e République, le gouvernement invoque ainsi régulièrement, au soutien de ses positions, l'interprétation de l'organe administratif. Promise à un grand avenir, cette stratégie illustre la tendance des organes constitutionnels français à ne pas assumer eux-mêmes leur pouvoir d'interprétation de la Constitution et à en laisser l'apparent monopole aux organes juridictionnels.

Under the Fourth Republic, the government occupies an ambiguous place among the constitutional bodies called upon to interpret the Constitution. On the one hand, like any constitutional body having to implement the supreme text, it must interpret the latter. On the other hand, as a body traditionally subordinated to Parliament (according to the classic reading of French parliamentarism of the Third and Fourth Republics), its interpretation is deemed to remain subordinate, too. In fact, the government succeeds in imposing its interpretation of the Constitution on several occasions on the President of the Republic. The government finds itself in a less favorable position with regard to conflicts of interpretation it might have with Parliament. Actually, it has found a solution to this problem by delegating the task of interpreting the Constitution to a technical body, namely the Council of State. Thus, under the Fourth Republic, the government regularly invokes, in support of its positions, the interpretation of the

administrative body. Highly promising, this strategy illustrates the tendency of French constitutional bodies not to assume their own power of interpretation of the Constitution and to leave to the judicial bodies an apparent monopoly.

INDEX

Mots-clés : interprétation, Constitution, gouvernement, parlement, quatrième république, conseil d'État

Keywords : interpretation, constitution, government, parliament, french fourth republic, conseil d' État

AUTEUR

BENJAMIN FARGEAUD

Benjamin Fargeaud est professeur de droit public à l'Université de Lorraine (IRENEE)