

ETUDES

L'EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE DE LA IV^e REPUBLIQUE

(1946 - 1956)

par

Marcel PRELOT

Ancien Président de la Commission des lois constitutionnelles
à l'Assemblée Nationale

Professeur à la Faculté de droit de Paris

“ Compromis ”, “ compromis de compromis ”, “ supercompromis ”, proposé, pour “ sortir du provisoire ”, à la résignation du peuple français, dont à peine plus du tiers lui a accordé ses suffrages, la Constitution, mise en application à la Noël de 1946, est à mi-chemin entre le gouvernement parlementaire que la seconde Constituante n'a pu rejoindre complètement, et le gouvernement d'Assemblée que la première Constituante avait voulu édifier.

Cette position incertaine ne pouvait être que difficilement gardée. Le jeu de la proportionnelle, en amortissant l'ampleur du renversement politique inscrit dans le referendum du 5 mai, l'intervention dans les débats constituants des élus d'outre-mer, dont les électeurs étaient restés hors du referendum, n'avaient pas permis de dépasser le stade des retouches. Certes, celles-ci n'étaient point négligeables, mais elles comportaient plus de virtualités — présidence et Conseil de la République notamment — que d'immédiats changements. Par ailleurs, persistait le tripartisme — communiste, socialiste, républicain — populaire, impliquant, dans les moeurs, le maintien du gouvernement d'Assemblée.

Mais le tripartisme est rompu dès mai 1947. Il est remplacé par une nouvelle coalition où, aux communistes partisans de la Constitution d'octobre, se substituent des radicaux et des modérés

adversaires de celle-ci. Peu avant, le général de Gaulle, sortant de sa retraite, avait fondé le Rassemblement du peuple français (R.P.F.) dont le premier objectif était, avec son retour au pouvoir, l'instauration d'un parlementarisme dualiste dans le style du discours de Bayeux (16 juin 1946).

Alors commence une évolution, tantôt lente, tantôt accélérée, mais continue et constamment orientée dans le même sens. Couronnée par la révision du 7 décembre 1954, elle aboutit à un rétablissement presque complet des institutions parlementaires classiques. Ainsi les Français d'aujourd'hui se trouvent-ils quasi aussi loin que leurs grands pères de 1880 de " la Constitution que l'on avait cru faire ". La différence est toutefois qu'étant parvenus à peu près au même point, ils ont suivi un itinéraire inverse. Les contemporains de Jules Grévy étaient passés du parlementarisme dualiste à un monisme à prépondérance d'Assemblée. Eux-mêmes d'un Gouvernement d'Assemblée mitigé de dispositions parlementaires, à un parlementarisme que l'on ne saurait dire pleinement authentique — puisqu'il lui manque un mécanisme efficace et pratique de dissolution — mais néanmoins parfaitement dessiné. L'on peut estimer que la courbe décrite dès 1947 et accentuée entre 1951 et 1955, apporte au régime des modifications égales en importance à celles accomplies de l'une à l'autre Constituante, du projet du 19 avril à la Constitution du 27 octobre 1946.

Avant de dresser le bilan de ces transformations, qui formera l'essentiel de cette étude, nous traiterons d'abord brièvement des moyens par lesquels elles se sont accomplies. Nous concluerons par quelques vues sur l'avenir constitutionnel de la 4^e République.

I

TECHNIQUE DE L'EVOLUTION CONSTITUTIONNELLE

Les transformations constitutionnelles réalisées de 1946 à 1956 ont emprunté trois voies différentes mais convergentes :

— l'interprétation coutumière et réglementaire ;

- les modifications législatives ;
- la révision directe.

*
**

Bien que beaucoup plus développée que la Constitution de 1875, bien que "rationnalisant" un certain nombre de dispositions naguère laissées à la coutume, la Constitution de 1946 connaît d'importants compléments ou modifications dus, soit à l'usage devenant coutume, soit à des dispositions réglementaires écrites.

Comme instinctivement, la coutume tend à retrouver, sous la couche encore nouvelle de droit écrit, les errements de la III^e République. A peu près chaque fois qu'il a été fait appel aux précédents, ceux-ci ont été retenus, quoique ne cadrant pas toujours avec la lettre ou l'esprit de 1946. De même, bien que son dernier supplément datât de 1924, c'est-à-dire d'il y a plus de trente ans, l'ouvrage classique d'Eugène Pierre : "Traité de droit politique, électoral et parlementaire," a continué d'être invoqué par la présidence et par certains parlementaires.

A titre d'exemples de ces résurgences de la troisième République, on peut citer :

- la question de confiance posée dans les formes de la troisième République, c'est à dire, au vrai, sans aucune forme ;
- le recours à une session extraordinaire au début de janvier lorsque le président du Conseil a été amené à demander la réunion du Parlement (voir les observations de M. René Capitant, J. O., Déb. Ass. Nat. 1948, p. 1 et 2) ;
- l'assimilation de la reprise anticipée des travaux parlementaires à une session extraordinaire à ordre du jour limité (voir Assemblée nationale, séance du 7 octobre 1954).

Une autre modification réglementaire à signaler particulièrement est celle survenue après intervention du Comité constitutionnel et à la suite d'une demande de seconde délibération de la part du président de la République.

*
**

Plusieurs des lois organiques ont été prises ou modifiées depuis 1947.

Une loi No. 50-610 du 6 janvier 1950 a porté modification et codification des textes relatifs aux pouvoirs publics. Diverses lois ont modifié les règles de désignation des membres de l'Assemblée nationale (loi No. 51-519 du 9 mai 1951); du Conseil de la République (loi No. 48-1471 du 23 septembre 1948, loi No. 52-6399 du 12 avril 1952), de l'Assemblée de l'Union française (loi No. 47-1708 du 4 septembre 1947, loi No. 50-594 du 11 juin 1954) et du Conseil économique (loi No. 51-365 du 20 mars 1951). En outre, la loi No. 49-584 du 24 avril 1949 a fixé l'organisation et la composition du Haut Conseil de l'Union française.

*
**

Mais les plus notables transformations proviennent de la mise en oeuvre de la procédure de révision, conformément à l'article 90.

Dès le 30 novembre 1950, l'Assemblée nationale adoptait une résolution de révision signée de M. Paul Coste-Floret (Mouvement Républicain Populaire) et des chefs ou représentants des groupes de la majorité. Elle visait les articles :

— Art. 7 (addition) : lacune concernant la déclaration de l'état de siège ;

— Art 9. (1er et 2^e alinéas) : retour au régime des sessions;

— Art. 11 (1er alinéa) : retour à la tradition selon laquelle la composition du bureau est d'ordre réglementaire ;

— Art. 12 : suppression des pouvoirs conférés au bureau pendant l'interruption des sessions et modification des règles de convocation de l'Assemblée ;

— Art. 14 (2^e et 3^e alinéa) : attribution au Conseil de la République du droit d'examen en première lecture de projets ou de propositions ;

— Art. 20 : reconnaissance au Conseil de la République d'une participation plus efficace à l'élaboration des lois ;

— Art. 22 (1^{ère} phrase) : limitation de l'immunité à la durée des sessions.

— Art. 45 (2^e, 3^e et 4^e alinéas) : modification des règles d'investiture ;

— Art. 49 (2^e et 3^e alinéas), art. 50 (2^e et 3^e alinéas) : délai et conditions des votes de confiance ou de censure ;

— Art. 52 (1^{er} et 2^e alinéas) : suppression de la procédure particulière de formation du Gouvernement intérimaire en cas de dissolution.

La résolution recueillait 369 voix à l'Assemblée nationale (contre 181 et 50 abstentions). Elle en obtenait 295 (contre 17) au Conseil de la République. Celui-ci, toutefois, estimait insuffisante la réforme engagée et proclamait " sa volonté inébranlable de n'admettre aucune atteinte aux droits qu'il tient de la Constitution." (Voir, sur la résolution de révision, *Revue du droit public et de la science politique*, oct. - déc. 1950 p. 963 et Rapport Peyroles, p. 965 et sv. ; Conseil de la République, Rapport Coty, Doc. par. An. 1950, No. 895).

Constitutionnellement, l'Assemblée nationale aurait pu entreprendre aussitôt l'élaboration du projet de loi prévu à l'alinéa 4 de l'article 90, mais la proximité des élections générales et la distance séparant les points de vue des deux Chambres entraîne une première remise des travaux.

A l'automne de 1951, après le renouvellement de l'Assemblée nationale, M. René Pleven provoque des échanges de vue entre députés et sénateurs (10 d'un côté et 5 de l'autre). Présidée par M. Bruyneel, cette Commission, dite *des bons offices*, élabore, entre le début de novembre et la mi-décembre, un texte dont les travaux de la Commission du suffrage universel de l'Assemblée nationale devaient, par la suite, utilement s'inspirer.

Celle-ci aborde, le 5 mars 1952, le problème constitutionnel. Elle décide de faire aboutir d'abord la révision en cours, remettant à plus tard l'examen de nouvelles propositions de résolution récemment déposées (10 à cette époque). Le 5 juin 1952, M. Defos du Rau (M.P.R.), rapporteur de la commission, dépose un rapport préliminaire, complété le 5 déc. 1952 par un rapport préliminaire spé-

cial, portant sur les articles 14 et 20. Dans l'intervalle, les travaux n'ont avancé que très lentement.

Par contre, à partir du début de 1953, les choses prennent un tour décisif. M. René Mayer fait, dans sa déclaration d'investiture, une place importante à la révision constitutionnelle. En outre, il désigne, en la personne de M. Paul Coste-Floret, un ministre chargé spécialement de suivre la révision, poste qui sera maintenu dans le cabinet Laniel et confié alors à M. Edmond Barrachin. Le 12 mai, le gouvernement, appuyant sa compétence sur un avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953, dépose un projet de révision complet correspondant aux articles visés par la résolution du 30 novembre 1950 (sur ce projet voir "Revue du droit public et de la science politique", avril-juin 1953 p. 434 et sv.)

Parallèlement, la Commission qui, en janvier 1953, a appelé à sa tête le signataire de ces lignes, "révisionniste" décidé, met sur pied une suite de solutions qui, dans leur ensemble, seront reprises ou préparées par le projet gouvernemental. Le 2 juillet 1953, M. Defos du Rau est en mesure de déposer son rapport, accepté par la Commission à une forte majorité.

Toutefois, malgré les échanges de vues provoqués par les ministères d'Etat entre Présidents et rapporteurs des deux commissions des deux Chambres les textes réglant les rapports entre l'Assemblée nationale et le Conseil de la République et fixant les modalités du système de "navettes" ne donnent pas satisfaction aux sénateurs. Une série de conversations, auxquelles participent les chefs ou les représentants des groupes, se succéderont jusqu'à l'ouverture du débat et même durant celui-ci.

En général, l'Assemblée nationale, au cours de discussions échelonnées, du 16 au 22 juillet, se rallie aux points de vues de sa Commission. Il n'y a qu'un vote, acquis de justesse: celui sur l'abandon de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée lors de la présentation du Président du Conseil (309 voix contre 300). A l'article 20, un amendement présenté par les chefs de groupe révisionnistes et défendu par le président de la commission, est substitué finalement au texte de celle-ci. Issu de l'amendement Dronne (Républicain social), il posait le principe du bicamérisme et assurait

le fonctionnement des "navettes" dans des conditions beaucoup plus proches des vœux du Conseil de la République.

(L'ensemble est adopté par 470 voix contre 127 et 32 absentions, c'est à dire qu'en dehors des communistes, la révision ne rencontrait d'hostilité ou de froideur que de la part de membres isolés (voir G. Berlia. *Revue du droit public et de la science politique*, juillet-septembre 1953, p. 280 et sv.)

Après ce vote massif, que le gouvernement et la commission s'étaient efforcés d'obtenir avant les vacances, l'avis du Conseil de la République aurait dû ne pas tarder, mais une série de circonstances, les unes fastes, les autres néfastes, allaient retarder le vote au Luxembourg jusqu'au 17 mars 1954. D'abord le rapporteur, M. René Coty est élu président de la République, ensuite, la proximité du débat sur la Communauté européenne de défense, ainsi que les incidences, vraies ou supposées, sur le Gouvernement en place, de la disparition de la majorité constitutionnelle, exigée à l'article 45, pour que le gouvernement soit obligé à la retraite, amènent le Conseil à demander des délais, puis à s'opposer, sur le second point, à l'Assemblée nationale.

Par contre, les efforts du Président de la Commission du suffrage universel du Conseil de la République, M. Geoffroy de Montalembert (Républicain social) et de son rapporteur, M. Gilbert Jules (Rassemblement de la Gauche républicaine), obtiennent du Conseil qu'il accepte le cadre des "navettes" adopté par l'Assemblée nationale. Le Conseil de la République se prononce sur l'ensemble par 240 voix contre 74 (Voir G. Berlia : " *Revue du droit public et de la science politique* " avril-juin 1954, p. 473 et sv.)

Le vote du Conseil de la République sur l'article 45 maintenant la majorité constitutionnelle remettait tout en cause à l'Assemblée nationale. Le mécontentement de celle-ci se manifestait en commission par la reprise de presque tous ses textes (Rapport Defos du Rau du 23 juillet 1954, No. 9862). Mais c'était évidemment aller trop loin. Profitant des délais que lui laissaient les événements politiques, la Commission examine et adopte presque intégralement un amendement de M. Edmond Barrachin (Apparenté Ré.

publicains sociaux) qui, pour l'article 20, reproduisait à peu près entièrement la rédaction du Conseil, allégée, sur certains points, de précisions mieux à leur place dans le règlement ou vraisemblablement non acceptables par l'Assemblée.

Cependant, au sein de celle-ci, les esprits sont complètement dominés par le débat attendu sur la C.E.D. Comme au Conseil, un certain nombre de parlementaires voient dans l'ancienne rédaction de l'article 20, avec majorité absolue, un barrage plus sérieux à un éventuel vote favorable de l'Assemblée.

Dans ces conditions, la révision inscrite à l'ordre du jour du 11 août, n'est pas discutée, à la suite de l'adoption d'une motion d'ajournement de M. Vincent Badie (J. O., déb. parl. Ass. Nat. 12 août 1954).

Trois mois plus tard, la C.E.D. ayant été écartée et les accords sur l'Union européenne de défense ayant vu leur principe approuvé, l'Assemblée nationale revient les 29 et 30 novembre, à la révision. Les textes proposés par la Commission sont tous adoptés.

Le seul point critique est marqué par le vote de l'amendement de M. Bocary-Monservin (Indépendant), unique disposition de l'amendement Barrachin non accepté en commission. Il comporte la prolongation automatique des délais en faveur du Conseil lorsqu'un retard est imputable à l'Assemblée nationale. Bien que vigoureusement soutenu par le président du Conseil d'alors, M. Mendès-France, l'amendement ne passe qu'à deux voix de majorité. L'ensemble est adopté par 412 voix contre 141 et 74 abstentions. La plus grande partie du groupe des Républicains populaires s'est opposée à la révision ou ne l'a pas soutenue (J. O. Deb. Parl. Ass. Nat. 30 nov. et 1 déc. 1954).

Malgré la perte de 58 voix sur la première lecture, la révision est définitive. La double majorité : majorité absolue des sièges exigée par le vote du Conseil de la République à la majorité absolue, et majorité des deux tiers des votants exigée par la Constitution, se trouvent réunies. Le referendum est écarté, qu'eût rendu incertain le caractère à la fois complexe et limité de la révision.

Conformément à l'alinéa final de l'article 90, le texte de la

loi constitutionnelle était promulgué le 7 décembre par le Président de la République. (J. O. du 8 déc. 1954, p. 11440).

Jointes aux transformations coutumières et légales déjà indiquées, les modifications ainsi apportées donnaient à la Constitution du 27 octobre 1946 une orientation assez différente pour que l'on puisse dater du 7 décembre 1954 une nouvelle phase du régime (sur l'ensemble de la révision de 1954 v. Claude Poutier, " la réforme de la Constitution ", texte et commentaire. Paris, Rec. Sirey, 1954).

II

LES CONSEQUENCES DE L'EVOLUTION ET DE LA REVISION

S'il est excessif de parler d'une Constitution nouvelle, les institutions politiques de 1956 sont cependant très différentes de celles de 1946. A peu près toutes les traces de la tentative " conventionnelle " de 1946 ont maintenant disparu. On en est revenu, sur la plupart des points, à une situation plus voisine de la constitution de 1875 que du régime initialement inscrit dans le texte promulgué le 27 octobre. Ce retour est particulièrement sensible en ce qui regarde :

- l'influence du chef de l'Etat,
- la formation du Gouvernement et ses pouvoirs,
- l'équilibre et le fonctionnement des Chambres.

*
**

Un chef d'Etat ayant une personnalité propre et une influence sur la politique, ce qui ne veut pas dire une politique personnelle, tel est le premier trait ; sinon la note caractéristique du régime parlementaire.

La Constitution de 1946 ne comportait pas un chef d'Etat jouant un pareil rôle. Le compromis d'octobre relevait insuffisamment une institution systématiquement affaiblie par la première Constituante. Mais, après le premier septennat, la présidence de

la quatrième République, telle qu'elle s'est formée coutumièrement, dépasse en importance celle de la troisième République, très loin elle-même d'avoir l'insignifiance que lui ont attribuée certains littérateurs ou même certains juristes.

La preuve de l'importance de la fonction présidentielle s'est trouvée, à la fin du septennat de M. Vincent Auriol, administrée d'une façon un peu paradoxale par l'acharnement qui a marqué en décembre 1953 l'élection du second président de la République.

Depuis lors, le rôle de ce dernier a encore été indirectement mais substantiellement renforcé par la désignation directe du président du Conseil (art. 45 nouveau).

*
**

Antérieurement, la Constitution de 1946, combinaison du régime parlementaire et du gouvernement d'Assemblée, obligeait le président du Conseil désigné par le président de la République (comme en régime parlementaire), à être en même temps l'élu de l'Assemblée (comme un régime exécutif dépendant). On exigeait, en outre, qu'il le fut à la majorité absolue des membres composant cette dernière.

Une telle innovation devait, en principe, assurer la stabilité ministérielle ; en fait, elle a connu un échec complet. Les crises ont été plus nombreuses et plus longues que sous la Troisième République. L'une d'elle (mai-juin 1953) a duré trente-huit jours (voir G. Berlioz, *Chronique de droit constitutionnel* : " La crise politique française de mai 1953 ", *Rev. du dr. publ.* 1953, p. 423 ; M. Prélôt : trente huit jours de crise, *Rev. pol. et parl.* juillet 1953).

L'investiture n'a pas suffi à assurer la formation ultérieure d'un cabinet (M. René Mayer : 24 juillet 1951 ; M. Jules Moch 13 octobre 1949), ni à empêcher une chute immédiate (M. Robert Schuman : 7 septembre 1948 ; M. H. Queuille : 4 juillet 1950). Pas davantage, en dépit de la déclaration et des réponses aux questions l'accompagnant l'investiture n'a toujours pas assuré une composition du cabinet en concordance avec les orientations indiquées. (Sur l'échec de l'institution, voir Michel-Henri Fabre : " Un échec

constitutionnel : l'investiture du président du Conseil des ministres", Rev. du dr. publ. 1951 p. 182).

La révision du 7 décembre 1954 marque le retour à la tradition parlementaire du cabinet se présentant devant la Chambre pour obtenir sa confiance. Il y a toutefois deux particularités nouvelles :

— Le président du Conseil seul est d'abord " désigné ". Il " choisit " ses collaborateurs dont il fait connaître la liste au président de l'Assemblée nationale, en même temps qu'il vient exposer son programme ;

— le président du Conseil et les ministres désignés ne sont nommés qu'une fois acquis le vote de confiance.

Plus indépendant de l'Assemblée dans sa formation, le gouvernement jouit également de pouvoirs plus étendus que la Constitution ne lui en reconnaît littéralement. Sous l'influence historique des conséquences malheureuses du régime des décrets-lois de 1934 à 1940, sous l'influence idéologique de la conception traditionnelle française de la suprématie de la loi celle-ci avait réservé à l'Assemblée nationale le vote de la loi et interdit toute espèce de délégation.

Dès les Constituantes, il était évident qu'une prohibition aussi catégorique et aussi générale ne pouvait être maintenue. Effectivement, depuis l'entrée en application de la Constitution, les exemples de lois d'habilitation se sont multipliés. Selon des formules très variées le Parlement a permis à l'exécutif d'agir par décret. Tantôt il l'autorise purement et simplement à déroger à des dispositions de lois formelles ou à ne pas les appliquer : le Gouvernement a ainsi par exemple reçu à divers reprises le droit de suspendre ou différer l'effet financier de toute disposition législative entraînant une dépense (Voir notamment, le texte de l'article 6 de la loi du 11 juillet 1953). Tantôt le Gouvernement est habilité à faire entrer en vigueur par simple décret, un texte faisant l'objet d'un projet de loi déposé devant le Parlement, mais non encore adopté par celui-ci : c'était la technique adoptée par l'article 1^{er} du projet de loi-cadre du ministre Pleven en 1951. Tantôt le Gouvernement obtient le droit de modifier par décret des dispositions législatives dans une

série de domaines énumérés par la loi d'habilitation et qui servent ainsi de cadre à l'intervention gouvernementale ; c'est spécialement ce que l'on appelle les lois-cadres ou articles-cadres ; les deux lois essentielles dans ce domaine, du 17 août 1948 " tendant au redressement économique et financier ", et du 11 juillet 1953 " portant redressement économique et financier ", constituent les exemples types de ce mode d'élargissement du pouvoir réglementaire, sans limitation de temps dans le premier cas ; limitée à une période déterminée dans le second. (Cf. André de Laubadère : L'article 13 dans la Constitution de la Quatrième République. Etudes juridiques, Association Cujas, op. cit. p. 14).

En 1953, un avis du Conseil d'Etat est venu donner une interprétation officielle de l'article 13. Par ailleurs, tous les partis ayant aujourd'hui voté des lois d'habilitation, on peut, comme après 1934, parler d'une introduction coutumière de la législation par décret.

*
**

Parallèlement à un certain renforcement de l'Exécutif, le Législatif s'est transformé lui aussi dans le sens d'une " reconversion " parlementaire, particulièrement par un retour au bicamérisme.

En réaction contre le rôle toujours considérable et parfois prépondérant joué par le Sénat de la troisième République, la Constitution de 1946 avait considérablement réduit les pouvoirs de la seconde Chambre, lui donnant le nom de " Conseil ", lui refusant le caractère représentatif, ne lui demandant que des avis facilement méconnus, ne lui consentant aucune action sur le Gouvernement.

L'inégalité des deux Chambres restait cependant si grande que le Rapporteur général M. Paul Coste-Floret, lui-même partisan décidé du dualisme, s'était demandé dans son rapport si la Constitution qu'il présentait le comportait vraiment ; il avait proposé, comme plus exactes, des appellations inspirées de l'économie monétaire, " monocamérisme tempéré " ou " bicamérisme incomplet ".

Après des débuts où l'existence du Conseil tempéra seulement le monocamérisme de l'Assemblée, le rôle du Luxembourg s'est

étendu assez pour que l'on puisse parler, derechef, d'un bicamérisme s'avérant de moins en moins "incomplet".

Tout au long de l'année 1948, le rôle du Conseil s'est considérablement relevé. Par son accord avec le Gouvernement, il a pu obliger l'Assemblée à revenir sur certains de ses votes ; il a obtenu sur avis du Comité constitutionnel, des délais fixes en matière d'urgence ; le Président du Conseil a implicitement posé devant lui la question de confiance. Au mois de septembre, une loi électorale nouvelle lui a rendu sa physionomie sénatoriale de "Grand Conseil des communes de France", selon la formule fameuse de Gambetta. En décembre, dès sa réunion, le second Conseil de la République a revendiqué pour ses membres le titre de sénateur.

En 1949, le Conseil de la République a cherché à accroître ses pouvoirs sur deux points principaux : l'initiative des lois et le contrôle politique de l'action gouvernementale. (Réforme du règlement, art. 20, art. 87 et sv., séance du Conseil de la République du 14 juin 1949). Ces dispositions, prises par la seconde Chambre dans la plénitude de son pouvoir réglementaire, se sont heurtées à l'opposition de l'Assemblée nationale. Une Résolution du 28 avril 1949 a déclaré irrecevables les propositions des sénateurs déjà examinées par le Conseil en séance publique ou en Commission (art. 20 nouveau du Règlement de l'Assemblée nationale). Quant aux questions orales avec débat et vote d'une résolution, elles ont provoqué une plainte du président de l'Assemblée nationale au Président de la République fondée sur l'inconstitutionnalité de ces dispositions (9 juillet 1949).

Dans sa réponse, datée du 27 juillet, le Président de la République, dont l'intervention était invoquée en tant que "gardien de la Constitution" s'est déclaré démuné de moyens juridiques pour faire abroger les articles incriminés du Règlement du Conseil, le Comité constitutionnel ne pouvant être saisi que par ce dernier et non point par l'Assemblée nationale. En fait, le Conseil a passé outre à ces critiques et a rétabli pratiquement à son profit le droit d'interpellation. Par la suite, il devait même obliger le Gouvernement à accepter un débat que celui-ci avait tout d'abord refusé (Voir "le Monde", 12 déc. 1949, ainsi que sur l'ensemble de l'évolution du Conseil de la République jusqu'en 1949, Jean Bruygas: Chronique constitutionnelle française, Rev. dr. publ., oct-nov-déc. 1949 p. 541 et s.

Avec l'élection de la seconde Assemblée nationale, plus proche, par sa composition politique, du Conseil de la République, une nouvelle phase s'ouvre dans les rapports des deux Chambres. Elle accentue les tendances bicaméristes de la révision constitutionnelle en cours qui, aboutissant définitivement le 7 décembre 1954, comportera l'égalité, sous certaines réserves, quant au dépôt et à la discussion initiale des projets et propositions de lois ; et, surtout la participation du Conseil à l'oeuvre législative: "Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement en vue de parvenir à l'adoption d'un texte identique" (article 20 nouveau).

Simultanément la révision du 7 décembre 1954 rétablit le régime des sessions qui est celui du parlementarisme traditionnel où l'année est divisée en périodes durant lesquelles le Parlement tantôt est ou tantôt n'est pas habilité constitutionnellement à tenir séance et à exercer ses attributions.

La pratique des sessions vient de la monarchie limitée où elle correspond à l'idée d'une activité législative circonscrite et modérée. Elle s'accorde aussi à la conception dualiste du parlementarisme où elle facilite l'équilibre des pouvoirs entre le chef de l'Etat et les Chambres. En régime parlementaire moniste, comme sous la Troisième République, elle est un instrument de défense aux mains du Gouvernement qui s'assure un répit grâce à la lecture opportune du décret de clôture.

Alors que la Constitution de 1946 s'inquiétait de faire demeurer l'Assemblée assez longtemps en activité : "La durée totale des interruptions de sessions ne peut excéder quatre mois. Sont considérés comme interruptions de sessions les ajournements de séances supérieurs à dix jours" (art. 9) ; la révision constitutionnelle permet de limiter à sept mois la durée de la session annuelle. Mais les interruptions de sessions c'est à dire les ajournements de séances supérieurs à huit jours francs étant décomptés, l'Assemblée se trouve pratiquement devoir siéger d'octobre à la mi-juillet.

Par contre la révision n'a été qu'incomplète en ce qui regarde la dissolution de l'Assemblée nationale. Elle a, toutefois, fait disparaître l'obstacle, exorbitant du droit commun constitutionnel, mis à son exercice.

La révision du 7 décembre est revenue là encore aux principes du régime parlementaire authentique en décidant que le cabinet qui recourrait aux élections présiderait également à celles-ci. En conséquence a disparu le ministère ad hoc formé, en cas de dissolution, par le Président de l'Assemblée nationale avec :

— un ministre de l'Intérieur désigné par lui en accord avec le bureau de l'Assemblée nationale ;

— les ministres du Cabinet en fonction, expédiant les affaires courantes ;

— des ministres d'Etat pris dans les groupes non représentés au Gouvernement (art. 52 ancien)¹

Toutefois l'article 52 nouveau prévoit, encore, qu'au cas où la dissolution procéderait de l'échec du Cabinet sur une motion de censure, le Président du Conseil et le Ministre de l'Intérieur seraient remplacés par le président de l'Assemblée nationale cumulant les deux fonctions. En outre demeurèrent les autres conditions mises à la dissolution ; celle-ci ne peut intervenir qu'après deux crises, survenant dans les conditions constitutionnelles, dans une même période de 18 mois, les 18 premiers mois de la législature étant exclus².

1) Cette réforme de l'article 52, jugée sur l'heure par certains insignifiante, devait, moins de douze mois après, conduire à la fin prématurée de la seconde législature. Le 29 novembre 1955, lors du scrutin sur la question de confiance posé contre l'adoption de l'ensemble des propositions de la conférence des présidents, inscrivant à l'ordre du jour la discussion de la loi électorale, le cabinet Edgar Faure était mis en minorité par 318 voix contre 218. La chute du cabinet Mendès-France ne remontant qu'au 5 février 1955, cette deuxième crise ministérielle au cours de la période constitutionnelle de 18 mois ouvrait le droit à la dissolution. Le Président de la République la prononçait par décret le 1er décembre 1955, (Voir Georges Berlia: La dissolution et le régime des pouvoirs publics. in Rev. du dr. publ. janv.-févr. 1956, p. 105 et s., p. 130 et s)

2) Trois autres mesures de détail, adoptées lors de la révision constitutionnelle, vont également dans le même sens de renforcement du régime parlementaire :

a) La suppression du rôle de surveillance dévolu au Bureau de l'Assemblée nationale, quand l'Assemblée ne siège pas (art. 12)

b) La limitation de l'immunité parlementaire à la durée des sessions.

III

L'AVENIR DE LA CONSTITUTION DE 1946

Sur le plan constitutionnel — qui est lié étroitement aux vicissitudes politiques — mais que le juriste peut et doit distinguer, trois grandes hypothèses sont susceptibles d'être formulées regardant l'avenir de la constitution de 1946, telle qu'en 1956 elle se poursuit et comporte :

- la stabilisation,
- l'achèvement de la révision,
- le changement de régime,

une quatrième hypothèse, le retour au gouvernement d'Assemblée par la voie d'une évolution inverse de celle que nous avons décrite, paraît peu vraisemblable. Un tel système n'aurait ses chances qu'au cas de changement de régime. Il serait, sans doute alors, le prélude à l'instauration d'une démocratie populaire.

*
**

La poursuite de la reconversion parlementaire est, à première vue, la ligne logique de l'évolution prochaine de la constitution de 1946. Il manque, désormais, à celle-ci fort peu de chose pour réunir toutes les institutions du régime parlementaire classique. Il suffirait que disparaissent les conditions rappelées plus haut mises à l'exercice de la dissolution qui en gênent le fonctionnement et en altèrent les effets.

Comme sous la IIIe République, la dissolution *inconditionnée* reste le seul remède efficace à l'instabilité ministérielle et à l'émiettement des partis. Il faut que le gouvernement puisse riposter aux menaces de crises par la contrepartie d'un immédiat recours aux urnes. Il faut aussi, que le gouvernement puisse se donner de l'air et du

Cette restriction étant toutefois assortie de dispositions destinées à éviter les arrestations hâtives ou arbitraires;

c) La déconstitutionnalisation de la règle de proportionnalité pour la désignation du Bureau. Le nouvel article II de la Constitution confie à chaque Chambre le soin de déterminer les modalités d'élection dans les conditions prévues par son règlement.

champ en choisissant son moment. Il faut, enfin, que les consultations posent clairement et résolvent de même les questions de personnes et de programme.

Mais faire admettre ce jeu plénier de la dissolution se heurte à des obstacles qui jusqu'ici ont été quasi insurmontables. Sur toute la III^e République a pesé le souvenir du " Seize mai " et du coup de force; sinon du coup d'Etat, de Mac-Mahon. Récemment, l'usage fait le 1 décembre 1955 de cette même procédure par M. Edgar Faure n'a pas été entièrement heureux.

Par suite l'avis d'un parlementaire aussi averti que M. Edmond Barrachin, appuyé sur l'enquête qu'il fit comme Ministre d'Etat, est que, jamais, une majorité constitutionnelle (aux termes de l'article 90) ne se dégagera dans les Assemblées permettant d'instituer la dissolution inconditionnée. En conséquence, il faut rechercher la stabilité ministérielle dans une autre voie, celle de la " normalisation " de la question de confiance ou de la motion de censure.

Nous ne pouvons ici entrer dans les détails des diverses propositions faites dans ce sens, notamment par M. Barrachin lui-même, puis plus récemment par le Mouvement Républicain Populaire. Il suffit de savoir que toutes sont inspirées de la Constitution de l'Allemagne fédérale ou Constitution de Bonn. La pièce maîtresse en est ce que l'on a appelé " la défiance constructive ". On ne peut renverser un gouvernement, sans en même temps donner au suivant la possibilité de se former et de gouverner.

De telles dispositions, pour être reçues, impliquent, d'abord que l'on admette l'idée d'une seconde majorité existant dans l'Assemblée, en dehors de celle issue primitivement du suffrage universel, attitude démocratiquement très contestable. Ensuite, du point de vue de l'autorité de l'Etat, la situation résultant de la victoire d'une coalition hétérogène risque d'être encore plus dommageable. En mettant les choses au mieux la " défiance constructive " ne peut que différer la dissolution inévitable ou, si celle-ci n'est pas possible, qu'instaurer l'immobilisme pour la fin de la législature.

Au surplus, les chances d'adoption de la " défiance constructive " ne sont guère plus grandes que celles de la " dissolution inconditionnée ".

tionnée". Dans la révision en cours, la première n'a été admise à la commission qu'au cas de "motion de censure" et non de question de confiance.

L'échec devant la Commission de Suffrage universel de la révision de l'article 51 laisse ainsi mal augurer de la "relance constitutionnelle" de mai 1955. D'une part, comme il est indiqué en appendice, les modifications apportées aux articles 17, 49 et 50 sont nulles ou insignifiantes.

D'autre part, l'intention de la Commission de ne pas user de la faculté de dissocier les articles révisables et de faire voter, dans le même tout, les modifications du Titre VIII (Union française) et l'article 90 (procédure de révision constitutionnelle), risque d'entraîner un avortement total.

Dès maintenant il apparaît que certains hommes politiques, en s'opposant directement ou obliquement aux vues de M. Paul Reynaud, Président de la Commission des Finances et du signataire de ces lignes, alors président de la Commission du Suffrage universel, ont pratiquement contribué à éloigner l'éventualité d'une révision en s'opposant à ce que, par priorité et toute affaire cessante, la seconde législature s'occupe de réviser les modalités mêmes de la révision.

Déjà très compliqué en lui même, l'article 90 l'est devenu plus encore du fait de l'allongement, par les navettes, de la procédure législative à laquelle il se réfère. Il était donc essentiel, avant d'envisager la modification de nouveaux articles, d'alléger sensiblement le mode de révision, en recourant, à un moment à fixer, à la réunion du Parlement en Congrès. Telle que demeure la procédure, il n'est même pas besoin d'un effort d'obstruction; il n'est pour l'Assemblée que de laisser aller les choses et filer le temps pour que la révision n'aboutisse jamais.

*
**

Mais peut-on laisser aller les choses et filer le temps ? Beaucoup de Français hors du Parlement et même en son sein estiment que, ni la situation intérieure, ni la conjoncture extérieure ne permettent de maintenir un régime débile et des gouvernements précaires. Renonçant à achever une révision que la lettre des textes et les dis-

positions des hommes rendent lointaine et aléatoire, ils tournèrent leurs regards vers une solution radicale, qui serait un " changement de régime ". Sans mettre en cause la République, celle-ci, de parlementaire, deviendrait " présidentielle ".

L'idée n'est pas nouvelle. Ce qui l'est par contre, c'est qu'elle trouve aujourd'hui une certaine faveur dans des milieux réputés de gauche. En fondant le Rassemblement du Peuple Français (R.P.F.) en 1947, le Général de Gaulle n'était pas allé jusque là. Le discours de Bayeux se limitait à renforcer l'autorité du Chef de l'Etat, sans dépasser le cadre classique du " parlementarisme dualiste ", assorti d'un recours éventuel au referendum. On avait, cependant, crié alors à la dictature.

Et voici que devant le " Comité d'Etudes pour la République ", dont l'inspirateur est M. Christian Pineau, " Comité " où certains voient le *brain trust* d'un travaillisme français, M. Georges Vedel, professeur à la Faculté de Droit de Paris, est venu soutenir les articles fondamentaux d'une République présidentielle : origine identique et populaire de l'exécutif et du délibérant, séparation des fonctions législative et gouvernementale ; isolement des organes correspondants. S'appuyant sur une argumentation originale — et souvent forte — M. G. Vedel maintient le système français, à certains égards plus proche de l'Amérique que de l'Angleterre, qualifié par lui, en d'autres écrits : " d'admirable, mais d'inimitable ".

L'accueil fait aux propos de notre très distingué collègue a été largement favorable dans les milieux où l'on discute beaucoup de politique sans être directement mêlé à elle. La presse, notamment, si sévère aux moindres valléités autoritaires du R. P. F., s'est montrée, dans l'ensemble, fort compréhensive. Même M. Maurice Duverger, pour qui la révision constitutionnelle était la tarte à la crème des politiques indigents, a accepté dans ses grandes lignes les suggestions de son aîné, tout en imaginant une variante assez curieuse, selon laquelle le président du Conseil (et non le président de la République), serait élu par le peuple.

Sommes-nous donc à la veille de voir ces idées triompher ? Comme nous l'avons noté tout à l'heure, la complexité et la lenteur de la procédure révisionniste présente, en temps normal du moins,

un obstacle insurmontable. Par ailleurs, en contraste avec " les intellectuels " de la politique, les milieux parlementaires et les cadres militants ont, systématiquement, manifesté une opposition à peu près aussi générale. Les obstacles qui empêchent d'achever la révision dans le sens parlementaire s'élevant encore plus hauts et plus ardues devant le gouvernement présidentiel.

Au surplus, si l'on ne s'abandonne pas à la séduction de son extraordinaire brio, et si l'on va au fond des choses, on remarquera vite que l'argumentation de M. Vedel fait complètement litière des critiques adressées par les Américains eux-mêmes à leur propre régime. En France, le gouvernement " présidentiel " serait un gouvernement " congressionnel ", à moins qu'il n'engendre bientôt l'un de ces conflits périodiques de l'exécutif et du délibérant qui jalonnent notre histoire : 1792, fructidor, brumaire, 1830, 1848, 1851, 1877. Deux fois seulement, l'Exécutif triompha ... et ce fut l'Empire.

Le grand mérite de la Constitution de 1875 — devenue en 1879 " la Constitution Grévy " est d'avoir, pendant 60 ans, rendu par sa souplesse de tels conflits impossibles ou mineurs. Révisée en 1954, assez profondément pour rassembler à sa devancière, la Constitution de 1946 peut conjurer les mêmes périls. Mais, pour en éviter d'autres, et qui ne sont pas moindres, il ne lui faut surmonter que la hantise des souvenirs du 16 mai, tout de même moins pesants que ceux du 2 décembre.

"Achever la révision" coûterait à tous égards moins cher que de " changer de régime ", mais l'histoire enseigne qu'en la matière la décision revient plus souvent à l'aveugle événement qu'au calcul raisonnable.

Istanbul, 20 Décembre 1956
