
LE PROJET DE RÉVISION DE FÉLIX GAILLARD

PROJET DE LOI PORTANT RÉVISION de certains articles de la Constitution, 16 janvier 1958 (dit « projet Gaillard »). 129

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, messieurs, le pays traverse une crise de régime dont il serait vain de dissimuler la gravité. Restaurer la stabilité gouvernementale est devenu un objectif urgent. Le Parlement l'a d'ailleurs reconnu, puisque deux résolutions adoptées respectivement par l'Assemblée nationale et le Conseil de la République les 19 et 24 juillet 1955 ont décidé la révision de diverses dispositions constitutionnelles. Il s'agit :

– de quatre articles concernant le fonctionnement des pouvoirs publics, à savoir : article 17 (initiative des dépenses), articles 49 et 50 (mécanismes de la mise en jeu de la responsabilité politique du Gouvernement : question de confiance et motion de censure), article 51 (dissolution de l'Assemblée nationale) ;

– de l'article 90 (révision de la Constitution) ;

– enfin, de l'ensemble du titre VIII sur l'Union française.

Dans sa déclaration d'investiture, approuvée par l'Assemblée nationale, le président du Conseil a énoncé les principes de la réforme à entreprendre, en précisant les objectifs poursuivis :

– modification de l'article 17 dans le but de retirer au pouvoir législatif l'initiative des dépenses ;

– modification des articles 49 et 50 relatifs à la question de confiance et à la motion de censure ;

– modification de l'article 51, dans le but de rendre au pouvoir exé-

cutif la faculté de dissoudre l'Assemblée nationale, une fois écoulé un certain délai.

Le projet de révision proposé au Parlement tend à mettre en œuvre ces principes.

L'article 17 de la Constitution, dans sa rédaction actuelle, accorde l'initiative des dépenses aux membres de l'Assemblée nationale tout en exprimant des réserves pour les périodes de discussion des textes budgétaires.

La nouvelle rédaction proposée pour cet article opère une réforme sérieuse en retirant toute initiative en matière de dépenses aux membres de l'Assemblée nationale. Une telle mesure trouve sa justification à la fois dans les impératifs d'une saine politique, et dans la doctrine parlementaire la plus orthodoxe.

130 Diverses précisions doivent toutefois être apportées. Il convient de noter, en dernier lieu, que la nouvelle rédaction énonce une condition de recevabilité des propositions de lois et de résolutions, en étendant à toutes ces propositions la disposition figurant à l'article 14, troisième alinéa, *in fine*, qui vise les propositions de lois émanant des membres du Conseil de la République. Cette dernière disposition, qui fait double emploi avec le nouvel article 17 en ce qui concerne les sénateurs, devrait d'ailleurs être retirée de l'article 14 lors d'une révision ultérieure dans laquelle serait compris cet article. Il appartiendra au règlement de l'Assemblée nationale de déterminer l'autorité appelée à constater, le cas échéant, l'irrecevabilité édictée par le nouvel article 17, et de préciser la procédure à suivre en cette matière. Il faut relever ensuite que le nouvel article 17 ne saurait viser à priver les députés du droit d'initiative législative. La pratique née de l'application de l'article 14 au Conseil de la République en témoigne. Enfin, en déclarant non recevables les propositions dont l'adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes, le nouveau texte ne tend pas à priver les membres de l'Assemblée nationale de la faculté de proposer des économies qui seraient réalisées par une diminution de dépenses assortie d'une diminution de recettes équivalentes.

En subordonnant le renversement du Gouvernement au seul refus de confiance ou vote d'une motion de censure acquis à la majorité absolue, les constituants de 1946 avaient eu pour but de remédier à l'instabilité gouvernementale qui avait caractérisé la vie politique sous la III^e République. Mais la pratique s'est instituée de distinguer le texte, sur lequel le Gouvernement engage son existence, de la question de confiance proprement dite. Ainsi le texte jugé indispensable au Gouver-

nement peut-il être repoussé sans que le Gouvernement soit censuré. L'expérience a cependant prouvé que l'échec du Gouvernement sur son texte se traduit par la démission du cabinet. Les crises ministérielles survenues dans ces conditions ont été d'autant plus fréquentes que l'abstention au moment des scrutins de confiance joue fréquemment contre le Gouvernement et non pour la stabilité. Il est au surplus à noter que ces crises permettent rarement de transformer en majorité de Gouvernement les coalitions fortuites réunies contre le cabinet lors des scrutins sur la question de confiance.

L'économie de la réforme proposée, qui porte sur la rédaction des articles 49 et 50, est la suivante :

a) La nouvelle rédaction des articles 49 et 50 établit tout d'abord un lien entre question de confiance et motion de censure. Une fois la question de confiance posée, l'opposition se voit tenue de présenter une ou plusieurs motions de censure qui doivent être motivées par l'énoncé d'un nouveau programme de Gouvernement et l'indication du nom de celui de leurs signataires dont la désignation comme futur président du Conseil est suggérée. Les motions de censure doivent en outre, le cas échéant, être accompagnées d'un contre-projet au texte législatif en discussion. Le scrutin a lieu sur les seules motions de censure, qui sont mises aux voix dans l'ordre de leur dépôt, avec obligation pour les députés de se prononcer pour ou contre la censure sans possibilité d'abstention, les députés qui n'ont pas exprimé un vote pour la censure étant considérés comme ayant voté contre elle. Une exception à cette dernière règle est prévue pour le président de l'Assemblée nationale et éventuellement le président de séance.

131

Ce système offre l'avantage de subordonner le renversement du cabinet à la réunion contre lui d'une majorité réelle. Ainsi l'autorité gouvernementale ne peut-elle plus être mise en cause par un vote hostile acquis à la majorité simple par le seul fait des abstentions. Aussi bien, la confiance accordée au Gouvernement lors de l'investiture doit-elle, dans la rigueur des principes, lui demeurer acquise tant qu'elle ne lui a pas été retirée formellement par un vote de censure. Dès lors que l'opposition n'a pas rallié la majorité des députés, comment pourrait-on lui permettre de triompher du Gouvernement qu'elle n'a pu faire censurer ?

b) Un lien se trouve de même établi par la nouvelle rédaction proposée entre l'existence du Gouvernement et le sort du texte pour ou contre lequel la question de confiance a été posée. Ce texte est, selon les cas, adopté ou rejeté du fait même que l'Assemblée a refusé de censurer le Gouvernement qui a identifié le texte à sa propre existence. A

noter que, dans la pratique actuelle, l'abstention signifie que son auteur se résigne à accepter, à laisser passer, faute de pouvoir faire prévaloir la solution qui aurait sa préférence personnelle, le texte sur lequel la question de confiance a été posée. Le nouveau système proposé est entièrement conforme à cette interprétation.

c) En prévoyant préalablement au scrutin sur la censure, qui doit intervenir à la suite d'une question de confiance, un débat, au cours duquel sont examinés les amendements, le nouveau texte accorde plus de garanties à l'opposition que n'en comporte la procédure actuellement utilisée. En amenant le Gouvernement à ne poser la question de confiance que d'une manière globale, sur l'ensemble du texte, à la fin du débat, et compte tenu, le cas échéant, des amendements, il apporte une amélioration certaine à la pratique de la question de confiance.

132 Il convient d'ajouter deux observations :

– en premier lieu, le nouveau système proposé pourrait amener le Parlement à envisager le rétablissement de la majorité absolue pour l'investiture. Cette réforme supposerait toutefois que la révision de l'article 45 de la Constitution fût décidée et incluse dans un nouveau « train » constitutionnel ;

– en second lieu, une réforme du règlement de l'Assemblée pourrait donner aux députés absents toutes facilités pour leur permettre de satisfaire aux exigences du nouveau texte de l'article 50.

La dissolution de l'Assemblée répond à deux nécessités distinctes.

Le pouvoir de dissolution doit permettre, avant tout, de rassembler et renforcer la majorité s'il advient qu'elle s'effrite ou se dissocie. Envisagé sous cet aspect, le pouvoir de dissolution est un élément essentiel du régime parlementaire. Il ne peut être alors remis qu'au chef de la majorité, c'est-à-dire au président du Conseil, qui en dispose par décret signé du président de la République.

Mais la dissolution répond aussi à un autre impératif. Elle doit permettre un ultime recours au suffrage universel lorsqu'une législature ne peut assurer la stabilité gouvernementale. Il importe alors d'accorder un pouvoir de dissolution en cas de crise grave à la seule autorité qui soit placée par ses fonctions en dehors du conflit, c'est-à-dire au président de la République qui l'exerce selon les règles prévues à l'article 38 de la Constitution.

Tels sont les motifs qui conduisent à proposer, dans une nouvelle rédaction de l'article 51, deux procédures distinctes et parallèles de dissolution de l'Assemblée nationale :

a) Un pouvoir de dissolution est reconnu au président du Conseil

une fois expirés les dix-huit premiers mois de la législature, et en dehors du cas où le Gouvernement se trouve mis en minorité par l'adoption d'une motion de censure ;

b) Dans le cas de crise grave, provenant, soit de l'instabilité gouvernementale, soit d'une impossibilité de constituer un gouvernement après démission du précédent, le président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale après lui avoir adressé une solennelle mise en garde sous forme de message.

Point n'est besoin d'insister sur la portée de la révision proposée. Elle implique une transformation complète des habitudes parlementaires, qui pourrait se matérialiser aussi dans une révision ample et immédiate du règlement de l'Assemblée.

Il est au surplus impossible de discerner quelle autre réforme d'une portée comparable pourrait recueillir une adhésion suffisamment large. Et la crise actuelle du régime ne saurait permettre d'ajourner l'aménagement nécessaire des mécanismes constitutionnels fondamentaux.

133

PROJET DE LOI

Le président du Conseil des ministres,

Le Conseil d'État entendu,

Le Conseil des ministres entendu,

Décète :

Le projet de loi dont la teneur suit sera présenté à l'Assemblée nationale par le garde des Sceaux, ministre de la Justice, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

ARTICLE UNIQUE. – Les articles 17, 49, 50 et 51 de la Constitution sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

« ART. 17. – Les propositions formulées par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence une diminution des recettes ou un accroissement des charges publiques.

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

« Lorsque le président du Conseil fait connaître son intention d'engager l'existence du Gouvernement sur l'adoption ou le rejet d'un texte législatif, le débat s'ouvre ou se poursuit sur le texte en discussion, ainsi que sur toutes motions de procédure et amendements dont est, en l'état, saisie l'Assemblée, les votes étant réservés. A l'issue du débat ou

à l'expiration de la durée prévue pour celui-ci en conformité du règlement de l'Assemblée, la question de confiance est posée pour l'adoption du texte avant l'assentiment du Gouvernement ou le rejet de ceux qu'il repousse.

« Dans tous les cas où la question de confiance est posée, l'Assemblée nationale peut être saisie pendant un délai de vingt-quatre heures d'une ou de plusieurs motions de censure.

« Toute motion de censure doit énoncer les principes d'un programme de Gouvernement et indiquer le nom de celui de ses signataires dont la désignation comme futur président du Conseil est suggérée. Au cas où la motion de censure est opposée, dans les conditions prévues à l'alinéa 3, à une question de confiance posée pour l'adoption d'un texte législatif, elle doit être accompagnée d'un contre-projet à ce texte.

134 « Si à l'expiration du délai précité, aucune motion de censure n'a été présentée, le président de l'Assemblée nationale constate, lors de la première séance, que la confiance, accordée au Gouvernement en vertu de l'article 45, n'a pas été retirée et, le cas échéant, que le texte sur lequel le Gouvernement a engagé son existence est, en conséquence, et selon les cas, adopté ou rejeté.

« Il en est de même lorsque aucune des motions de censure déposées n'a été adoptée par l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 50.

« ART. 50. – Lorsque l'Assemblée nationale est saisie d'une motion de censure, le vote sur cette motion ne peut intervenir, en dehors du cas prévu à l'alinéa 3 de l'article 49, que vingt-quatre heures après son dépôt. Le vote a lieu au scrutin public.

« Si plusieurs motions de censure sont déposées, elles sont mises aux voix dans l'ordre de leur dépôt.

« Tous les députés doivent se prononcer pour ou contre la motion de censure. Toutefois, le président de l'Assemblée et, éventuellement, le président de séance ont la faculté de se dispenser du vote. Les votes pour sont seuls exprimés. Les députés qui n'ont pas voté pour la motion sont réputés avoir voté contre.

« Le vote d'une motion de censure entraîne la démission collective du cabinet et, le cas échéant, l'adoption du contre-projet accompagnant la motion.

« ART. 51. – La dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée en Conseil des ministres sur la proposition du président du Conseil. Elle est prononcée par décret du président de la République.

« Les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables dans

le cas où le Gouvernement a été censuré par application des articles 49 et 50, ni avant l'expiration des dix-huit premiers mois de la législature.

« Si deux crises ministérielles surviennent au cours d'une même période de dix-huit mois, ou si plusieurs refus d'investiture se produisent au cours d'une même crise, le président de la République peut, après avoir adressé un message à l'Assemblée nationale, dissoudre celle-ci par décret. »