

---

# RAPPORT DE PAUL COSTE-FLORET

## SUR LE PROJET DE CONSTITUTION

### DU 5 MAI 1946

**R**APPORT FAIT AU NOM de la Commission de la Constitution sur les propositions de loi [...] tendant à établir la Constitution de la République française<sup>1</sup>.

7

Mesdames, Messieurs,

Le 19 avril 1946, l'Assemblée nationale constituante adoptait, par 309 voix contre 249, un projet de loi portant constitution de la République française.

Mais le 5 mai suivant, ce projet était repoussé par le peuple français par 10 583 724 voix contre 9 453 675.

Enfin, aux termes de la loi constitutionnelle du 21 octobre 1945, votre Assemblée constituante était élue pour établir la Constitution de la République française.

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

Préoccupée d'aboutir dans le laps de temps le plus bref, elle a été unanime à prendre comme base de discussion le projet de Constitution adopté par l'Assemblée nationale constituante le 19 avril 1946. Aussi bien, dans l'œuvre nouvelle, fallait-il tenir compte de la très large minorité qui, au référendum du 5 mai, avait accepté le projet. Il demeure cependant que la loi de la démocratie c'est, dans le respect des droits de la minorité, le gouvernement de la majorité. C'est pourquoi, soucieuse

---

1. Assemblée nationale constituante élue le 2 juin 1946. Annexe au procès-verbal de la séance du 9 août 1946.

de sauvegarder la volonté clairement exprimée du suffrage universel, la Commission de la Constitution ne s'est pas contentée d'apporter au projet rejeté par le peuple de simples amendements, mais elle vous présente un projet nouveau.

Elle a adopté un système de gouvernement parlementaire qui constitue en France le climat traditionnel d'épanouissement de la démocratie. Il s'agit en effet, à la faveur de la Constitution nouvelle, de réaliser dans notre pays un progrès nouveau sur la route d'une démocratie véritable. Il faut essayer d'établir la république démocratique ; non seulement dans le domaine politique, mais encore sur le terrain économique et social.

8 Définir ce but à atteindre, c'est-à-dire la démocratie politique, économique et sociale à réaliser, décrire ensuite les moyens qu'a employés la Commission pour essayer d'y parvenir, telle est la tâche qu'essaient d'accomplir les deux parties de ce rapport.

#### PREMIÈRE PARTIE

### **La solution à réaliser : la démocratie politique, économique et sociale**

Pour réaliser la démocratie politique, économique et sociale, il ne faut pas travailler dans l'abstrait ; mais il faut s'efforcer au contraire de tenir compte de la réalité vivante. Pour atteindre ce but, quelles sont les solutions possibles ?

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

#### A. – IMPOSSIBILITÉ DU RÉGIME PRÉSIDENTIEL

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

Rappelons que le régime présidentiel a pour critère la responsabilité des ministres devant le chef de l'État.

Or c'est aujourd'hui un véritable truisme de constater que les adversaires de la République ont toujours en France été partisans d'un tel régime. Sans vouloir discuter si la Seconde République constituait ou

non un régime présidentiel, il est sûr que le pseudo-gouvernement de Vichy avait bien pour critère la responsabilité des chefs des divers départements ministériels devant le maréchal félon. Cette expérience est trop récente et trop cruelle pour qu'il soit permis d'insister.

A l'appui du régime présidentiel, on essaie bien d'invoquer l'expérience de la grande démocratie amie outre-Atlantique. Mais sans approfondir les conditions très différentes dans lesquelles sont nées, se sont développées et ont prospéré la République américaine et la République française, il suffit de constater que la France est un État unitaire alors que les États-Unis forment un État fédéral. A ces différentes formes de structure de l'État correspondent des formes différentes de gouvernement.

Alors que le régime présidentiel est utile pour parfaire et symboliser l'unité même de l'État dans un État fédéral, il ne se conçoit plus dans un État unitaire.

Par ailleurs, le régime des partis est très différent aux États-Unis et en France. Dans la République américaine, le système des deux partis donne toujours la majorité absolue au président finalement élu. En France, au contraire, la multiplicité des partis et des candidats conduirait presque fatalement à faire du président élu au suffrage universel le représentant de la minorité du pays, ce qui paraît parfaitement incompatible avec les larges pouvoirs accordés au chef de l'État dans un régime présidentiel. C'est pourquoi la Commission de la Constitution n'est pas revenue sur la condamnation unanime que la Commission précédente avait portée du système présidentiel.

## B. – IMPOSSIBILITÉ DU GOUVERNEMENT D'ASSEMBLÉE

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

La souveraineté, dit-on, est une. Elle réside tout entière dans le peuple. Comme dans un grand pays comme la France, le peuple n'a matériellement pas la possibilité de l'exercer par lui-même, force lui est de la déléguer à ses représentants.

La souveraineté étant une, elle ne peut être déléguée que tout entière. C'est donc l'intégralité des trois fonctions – législative, exécutive et judiciaire – que le peuple doit déléguer à l'assemblée unique et souveraine qu'il est appelé à élire.

Un tel système de gouvernement, comme l'écrit le rapporteur géné-

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

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

### C. – NÉCESSITÉ D'ADOPTER LE RÉGIME PARLEMENTAIRE

10

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

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

Il y a longtemps que la règle de la séparation des pouvoirs imaginée en d'autres temps par Montesquieu comme un moyen de lutter contre l'absolutisme monarchique a perdu toute raison d'être.

Il y a longtemps aussi que le régime parlementaire ne se fonde plus sur la séparation des pouvoirs, mais bien sur la distinction des fonctions.

Définissant le régime parlementaire, Duguit écrivait déjà en 1911 : « On ne doit point parler alors de séparation des pouvoirs parce que les pouvoirs sont les différents éléments de la souveraineté démembrée

entre différents organes de représentation, et qu'ici la souveraineté, si elle existe, n'est point démembrée. »

Et ailleurs : « Le régime parlementaire repose essentiellement sur l'égalité des deux organes de l'État, le Parlement et le Gouvernement, sur leur totale collaboration à toute l'activité de l'État et sur l'action qu'ils exercent l'un sur l'autre dans le but de se limiter réciproquement. »

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

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

11

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

Si elle réalisait d'une façon d'ailleurs imparfaite une démocratie politique, la Constitution de 1875 était beaucoup plus défectueuse encore en ce qui concerne la démocratie sociale ou la démocratie économique. Du point de vue social, elle n'instituait que le seul suffrage des électeurs de sexe masculin, âgés de 21 ans, suffrage improprement appelé universel. Du point de vue économique, aucune réforme importante n'était sérieusement tentée. Il semble que, pour les auteurs de la Constitution de 1875, la démocratie soit un système politique qu'il est vain et peut-être même dangereux de vouloir introduire dans le monde économique.

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

Il faut, en tenant compte des traditions républicaines et démocratiques de la France, des leçons de la guerre, de celles de la Résistance et des nécessités du moment, s'efforcer dans un cadre parlementaire de réaliser enfin, dans la République restaurée, une démocratie politique, économique et sociale.

Tels sont les principes qui ont inspiré votre Commission.

Quels moyens a-t-elle employés pour s'efforcer de réaliser ce but ? C'est ce qu'il nous faut maintenant essayer de décrire.

## DEUXIÈME PARTIE

### Les moyens d'y parvenir : le projet de la Commission

12 Le titre premier de l'organisation des pouvoirs publics est consacré à la souveraineté. Après avoir proclamé que la France est une république indivisible, démocratique et sociale, il affirme que « la souveraineté appartient au peuple français ».

Il abandonne par là la vieille théorie juridique de la « souveraineté nationale » sur laquelle était fondée la Constitution de 1875.

Dans cette thèse, la Nation, être abstrait mais réel, dispose d'une volonté propre, différente de celle de ses membres, que ses représentants ont pour tâche d'exprimer.

Il y a longtemps que le vice fondamental de cette thèse a été dénoncé. La prétendue volonté nationale n'est jamais que la volonté d'une majorité.

La chose est si évidente qu'il est inutile de beaucoup insister. Si le peuple est consulté, il se forme une majorité, et la volonté qui se manifeste est la volonté des citoyens composant cette majorité et point autre chose.

C'est pourquoi à la théorie abstraite et juridiquement inexacte de la souveraineté nationale, le projet de Constitution substitue la théorie juste et féconde de la souveraineté populaire. C'est dans le peuple composé de l'ensemble des citoyens que réside la souveraineté, et non point dans la volonté abstraite d'une personne-Nation construite pour les besoins de la cause.

Cette querelle de la souveraineté nationale et de la souveraineté populaire n'est point seulement une dispute d'école. Les conséquences pratiques sont importantes et le projet ne manque pas de les affirmer aussitôt. Alors que dans la théorie de la souveraineté nationale, c'est aux représentants élus du peuple qu'appartient l'exercice effectif de la sou-

veraineté, dans la thèse de la souveraineté populaire, le souverain ne se contente pas d'abdiquer tous les quatre ans en désignant ses représentants, mais il peut être appelé à exercer directement sa souveraineté. C'est ce qu'affirment le deuxième et le troisième alinéa de l'article 3 du projet qui indiquent que le peuple exerce sa souveraineté en matière constitutionnelle par le vote de ses représentants et par le référendum.

En toutes autres matières, il l'exerce par ses députés à l'Assemblée nationale élus au suffrage universel, égal, direct et secret.

Pour tenir compte du rôle éminent joué dans la Résistance et dans la Libération du territoire par les plus jeunes des citoyens, l'article 5 fixe à 20 ans l'âge de la majorité civile et politique.

La France entière comprendra la portée et la valeur de ce geste d'hommage aux plus jeunes de ses fils qui ont combattu pour sa résurrection et sa liberté.

L'article 5 affirme par ailleurs le suffrage féminin, véritable conquête de la Résistance, que tous les démocrates de ce pays sont heureux de consacrer d'une manière définitive.

\*

Le projet édicte ensuite les règles d'un gouvernement parlementaire où s'affirment la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'État.

Nous allons le montrer en examinant successivement les organes des pouvoirs publics et la manière dont ils collaborent entre eux.

## A. – LES ORGANES DES POUVOIRS PUBLICS

### *1. Le Parlement*

Le titre II du projet est consacré au Parlement. Celui-ci se compose de deux chambres : l'Assemblée nationale et le Conseil de la République.

En établissant un régime bicaméral, le projet croit être conforme à la volonté exprimée par le peuple français lors du dernier référendum.

La Commission de la Constitution a vu dans le bicamérisme un moyen de favoriser le rôle législatif et le rôle politique du Parlement. Il favorise son rôle législatif car il est évident que ce qui a été délibéré par deux organismes différents vaut mieux que ce qui a été délibéré par un seul. Il favorise son rôle politique car même en cantonnant la seconde chambre dans un rôle législatif purement technique, il demeure que son existence même, en empêchant de dresser face à face l'organe du temps

du pouvoir exécutif et l'Assemblée souveraine, permet de gagner du temps et constitue la soupape de sûreté qui favorise les transactions nécessaires.

Mais la Commission a pris toutes précautions pour ne pas ressusciter le Sénat de la III<sup>e</sup> République.

Dans un Parlement de deux chambres, le Gouvernement ne doit être responsable que devant les seuls élus du suffrage universel. Si un conflit éclate entre les deux assemblées, il doit être promptement tranché par l'arbitrage souverain des élus du suffrage universel.

La Commission est fidèle à ces principes. L'article 34 du projet, après avoir affirmé que les ministres sont collectivement responsables devant l'Assemblée nationale de la politique générale du cabinet et individuellement de leurs actes personnels, formule reprise de la Constitution de 1875 et qui constitue le critère du régime parlementaire, précise que les ministres ne sont pas responsables devant le Conseil de la République. En affirmant cette règle, la Commission de la Constitution a voulu que la seconde chambre n'ait pas le droit de discuter la politique du Gouvernement. Elle constitue seulement une chambre législative.

Chambre législative, elle est pour l'Assemblée nationale une chambre de réflexion qui représente les collectivités locales, berceau de toutes nos libertés et qui a pour mission d'attirer l'attention de l'Assemblée nationale sur tel ou tel aspect de ses travaux. La procédure imaginée par la Commission de la Constitution est simple et rapide. Le Conseil de la République examine pour avis les projets et propositions de loi votés en première lecture par l'Assemblée nationale. Il donne son avis, sauf urgence, dans les deux mois qui suivent la transmission par l'Assemblée nationale.

Si l'avis est conforme, ou s'il n'a pas été donné dans ce délai, la loi est promulguée dans le texte voté par l'Assemblée nationale. Si l'avis n'est pas conforme, l'Assemblée nationale examine le projet ou la proposition de loi en seconde lecture. Elle statue définitivement et souverainement sur les seuls amendements proposés par le Conseil de la République en les acceptant ou en les rejetant en tout ou en partie. L'Assemblée nationale ne peut voter les lois en seconde lecture qu'en statuant à la majorité absolue des membres la composant (art. 21). Cette majorité absolue a été adoptée par la Commission pour donner une force réelle aux avis du Conseil de la République et parce que cette majorité est seule vraiment représentative des volontés du suffrage universel.

On voit donc que le système adopté ménage tous les bénéfices du bicaméralisme et en évite les défauts. Il contient en effet tous les avan-



tages de la délibération par deux organismes différents, mais il en évite les inconvénients en permettant à l'Assemblée nationale, dans un délai très bref, de trancher souverainement le conflit.

Par ailleurs, le projet de Constitution tire toutes les conséquences logiques de l'inclusion du Conseil de la République dans le Parlement quant à la publicité des débats (art. 11), quant aux immunités de ses membres (art. 22, 23 et 24) et quant à l'initiative des lois (art. 154). Sur ce dernier point, toutes mesures ont été prises pour ne pas compliquer la procédure législative qui vient d'être décrite en instituant d'inutiles navettes. Les propositions de loi formulées par les membres du Conseil de la République sont déposées sur le bureau de celui-ci et transmises sans débat au bureau de l'Assemblée nationale, qui les renvoie à la commission compétente.

15

## 2. *Le Gouvernement*

Le projet de la Commission attribue au président de la République les pouvoirs qui sont traditionnellement les siens en régime parlementaire.

Le chef de l'État, politiquement irresponsable, doit assurer la permanence et la continuité de l'État. Il est l'arbitre entre les partis.

Pour lui permettre de jouer le rôle qui doit être le sien, il faut qu'il soit tenu au courant des affaires de l'État, et la seule manière compatible avec sa dignité pour qu'il en soit ainsi est de lui attribuer la présidence du Conseil des ministres (art. 51 du projet). La Commission a pensé que le président de la République devait continuer à remplir cette charge.

Pour assurer l'indépendance du pouvoir exécutif, le président de la République choisit le président du Conseil des ministres (art. 30 du projet). Par ailleurs, il préside l'ensemble des institutions de la République ne présentant pas un caractère politique : le Conseil supérieur de la magistrature (art. 53), le Conseil supérieur et le Comité de la défense nationale (art. 52). Il a, bien entendu, toutes les fonctions représentatives que lui attribuait la Constitution de 1875 et notamment il assure la représentation de la France aux yeux de l'étranger. En tant que tel, il est tenu informé de la négociation des traités, il les signe et les ratifie (art. 49).

Il accrédite les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères. Les ambassadeurs et les envoyés extraordinaires de l'étranger sont accrédités auprès de lui (art. 49).

Le président de la République promulgue les lois, il exerce le droit de grâce en Conseil supérieur de la magistrature (art. 74 du projet).

Le président de la République est également le gardien de la Consti-

tution. En tant que tel, il peut, concurremment avec la majorité absolue des membres composant le Conseil de la République, saisir le Comité constitutionnel du problème de savoir si une loi votée par le Parlement suppose ou non la révision de la Constitution (art. 84 du projet).

Enfin, le président de la République nomme en Conseil des ministres les plus hauts fonctionnaires (art. 87 du projet). Il dispose de la force armée (art. 50). Il communique avec le peuple au moyen de messages adressés à l'Assemblée nationale. Ces messages sont lus à l'Assemblée par son président sous le double assentiment de celui-ci et du président du Conseil des ministres (art. 60).

L'une des attributions nouvelles et des plus importantes du président de la République est de représenter les intérêts permanents de l'Union française (art. 47 du projet).

16 Puisqu'il a la charge de représenter l'Union française, il s'ensuit qu'il ne doit pas être élu par la seule Assemblée nationale. Son rôle étant entièrement différent de celui du président du Conseil des ministres qui, en régime parlementaire, est le chef de la majorité et doit être, avant tout cela il ne peut pas recevoir l'investiture du même corps de l'État.

La Commission a décidé que le président de la République serait élu par le Parlement (art. 46 du projet) afin d'en faire l'élu de la Nation non seulement dans l'ensemble de ses citoyens, mais encore dans l'ensemble de ses collectivités territoriales.

Arbitre des partis, le président de la République dispose du droit de dissoudre l'Assemblée nationale en Conseil des ministres dans des conditions que nous serons amenés à préciser à propos de la collaboration des pouvoirs publics.

L'on voit que le président de la République conserve dans le projet de la Commission toutes les attributions importantes dont il disposait dans la Constitution de 1875 ; par ailleurs, son rôle d'arbitre des partis est précisé. Il exerce au regard de l'Union française de nouvelles et importantes fonctions.

A côté du président de la République, arbitre irresponsable des partis, le président du Conseil des ministres est le chef du Gouvernement. Contrairement à la Constitution de 1875, le projet de la Commission a été amené à définir son rôle. Le président du Conseil des ministres est désigné par le président de la République, ce qui assure son indépendance. Mais avant de constituer son cabinet, il doit être investi de la confiance de l'Assemblée au scrutin public et à la majorité absolue des députés (art. 30), ce qui assure son autorité.

Le projet adopté par la Commission ménage les avantages du sys-

tème de désignation du président du Conseil par le président de la République et ceux de son élection par l'Assemblée nationale en évitant les inconvénients de l'un et de l'autre. La Commission a pensé que le choix du président du Conseil par le président de la République assure son indépendance totale vis-à-vis des partis et de l'Assemblée nationale, tandis que son investiture par le vote de confiance empêche les choix arbitraires du président de la République et donne au président du Conseil, au moment où il forme le cabinet, toute l'autorité nécessaire à l'accomplissement de cette haute mission.

Le président du Conseil choisit ses ministres, qui sont nommés par décret du président de la République (art. 31). C'est lui qui assure l'exécution des lois. En tant que tel, il signe tous les décrets autres que ceux pris en Conseil des ministres, et les décrets pris en forme de règlement d'administration publique que l'article 54 réserve à la signature du président de la République (art. 32).

17

De même, il nomme à tous les emplois civils et militaires autres que ceux dont la nomination est réservée au chef de l'État (art. 32).

Le président du Conseil des ministres devient donc au sens anglais du terme « le premier ministre ». La Constitution lui donne tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de cette haute mission.

Sous l'autorité du président du Conseil, le Conseil des ministres forme un cabinet collectivement responsable devant l'Assemblée (art. 34). Le projet lui consacre en entier son titre V.

Le Conseil des ministres forme « le Cabinet », c'est-à-dire l'équipe collectivement responsable du gouvernement de l'État. Le projet emploie à plusieurs reprises l'expression « Cabinet » pour désigner le Conseil des ministres (par exemple, art. 36-art. 38). Le « Cabinet » est, on le sait, l'une des caractéristiques du régime parlementaire, au sens moderne du mot.

### *3. La fonction judiciaire*

Le problème de la réforme judiciaire n'est pas nouveau. Les bases de notre organisation judiciaire ont été posées par la loi des 16 et 24 août 1790.

Cette organisation est, aujourd'hui, désuète. Elle ne répond plus aux données juridiques et sociales imposées par l'évolution des mœurs, de la technique et des institutions. Or, s'il appartient à la loi ordinaire d'élaborer les réformes techniques nécessaires, c'est à la loi constitutionnelle que revient le soin de restituer au pouvoir judiciaire sa caractéristique essentielle en proclamant et en assurant l'indépendance de la fonction

judiciaire dans l'État. On a souvent dénoncé et, hélas ! avec quelque raison, la trop grande dépendance des juges par rapport au pouvoir politique sous la III<sup>e</sup> République.

Il est impossible d'assurer l'indépendance du magistrat en maintenant l'emprise complète du pouvoir exécutif sur la magistrature. Si l'avancement des juges du siège est entre les mains du garde des Sceaux, représentant du pouvoir politique et titulaire du pouvoir exécutif, l'inamovibilité devient un leurre, car il est trop humain pour le magistrat d'avoir quelque souci de sa carrière. S'il est normal que les magistrats du parquet, qui sont les avocats du Gouvernement auprès des différentes juridictions, restent, réserve faite de leurs garanties traditionnelles, sous l'autorité exclusive du garde des Sceaux, les magistrats du siège, qui disent le droit, doivent, au contraire, en être indépendants. Cette idée a conduit la Commission à la création d'un Conseil supérieur de la magistrature dans les mains duquel sont remises la nomination, l'indépendance et la discipline des magistrats du siège, ainsi que l'administration des tribunaux judiciaires (art. 73 du projet). Le garde des Sceaux, vice-président de ce conseil, assure la liaison indispensable entre la magistrature du siège et la magistrature du parquet.

18

Pour faire de ce conseil le garant de l'indépendance de la justice, on l'a composé, sous la présidence du président de la République assisté du garde des Sceaux, vice-président, de quatre personnalités élues pour six ans par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers en dehors de ses membres, de quatre magistrats élus pour six ans par leurs pairs, et de deux membres désignés par le président de la République (art. 72).

Ainsi, le Conseil supérieur de la magistrature est composé par tiers de quatre membres élus par l'Assemblée nationale, de quatre membres élus par la magistrature et de quatre membres choisis en dehors de l'une et de l'autre.

Cette composition, qui se tient à égale distance d'une subordination de la magistrature à l'Assemblée nationale et d'une inadmissible composition corporative du conseil, paraît devoir donner toute satisfaction et réaliser le but à atteindre.

## B. – LA COLLABORATION DES POUVOIRS

Nous avons dit que le régime parlementaire, dans sa forme moderne, répudiait le dogme de la séparation des pouvoirs et se fondait sur la distinction et la collaboration des trois fonctions de l'État.

Il ne faut pas dresser l'un en face de l'autre le Parlement et le

Gouvernement comme deux organes rivaux. C'est au contraire de leur collaboration étroite que peut naître un bon fonctionnement des pouvoirs publics. Le projet de la Commission contient à cet égard des dispositions très poussées.

L'instabilité ministérielle a été l'un des vices principaux de l'État sous la III<sup>e</sup> République. Pour y remédier, le projet institue d'abord le bicaméralisme incomplet que nous avons décrit ci-dessus et qui, en instituant la responsabilité du cabinet devant la seule Assemblée nationale, ne l'oblige plus à ce jeu d'équilibre compliqué qui consiste à rechercher au sein de deux assemblées différentes deux majorités politiques peut-être contradictoires. Par ailleurs, devant l'Assemblée nationale elle-même, la stabilité ministérielle est organisée.

La question de confiance ne peut être posée qu'après délibération du Conseil des ministres. Elle ne peut l'être que par le président du Conseil. Le vote sur la question de confiance ne peut intervenir qu'un jour franc après qu'elle a été posée devant l'Assemblée.

Il a lieu au scrutin public. La confiance ne peut être refusée au cabinet qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée (art. 35).

Ces dispositions empêchent les crises ministérielles dues à l'abus de la question de confiance ou aux majorités de hasard nées de l'absence du plus grand nombre des membres de l'Assemblée et d'un usage abusif du système des boîtes.

Le vote de confiance que l'Assemblée a accordé au cabinet lors de sa première présentation devant elle constitue non un contrat mais un véritable « acte-condition », au sens juridique du terme, entre la majorité parlementaire et le Conseil des ministres. Cet « acte-condition », créateur d'organisme institutionnel, ne peut être dénoncé que dans des cas graves et après que chaque partenaire a mûrement réfléchi en toute connaissance de cause aux conséquences du vote de défiance.

Par ailleurs, le cabinet peut être amené à se retirer à la suite du vote par l'Assemblée nationale d'une motion de censure. Ce vote ne peut intervenir que deux jours francs après le dépôt de la motion. Il a lieu au scrutin public à la tribune. La motion de censure ne peut être adoptée qu'à la majorité absolue des députés à l'Assemblée. La motion de censure constitue en quelque sorte pour l'Assemblée nationale un moyen parallèle à celui que la question de confiance met entre les mains du président du Conseil.

Déjà réduites par l'organisation de la responsabilité politique du cabinet devant la seule Assemblée nationale, par la réglementation de la question de confiance et de la motion de censure, les crises ministérielles

le seront encore par une réglementation efficace du droit de dissolution. Le droit de dissolution constitue, en effet, dans le régime parlementaire, l'une des clefs de voûte principales de tout le système.

Certains ont voulu y voir une survivance du droit du monarque absolu de renvoyer sans motif une Chambre des représentants gênante. Mais il y a là une conception fautive de l'institution.

Dans son discours du 9 juillet 1896, Waldeck-Rousseau déclarait déjà : « La faculté de dissolution inscrite dans la Constitution n'est pas, pour le suffrage universel, une menace mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme et c'est par là même que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions » (*J.O.*, 10 juillet 1896, p. 986).

20 La dissolution, en effet, est le moyen véritable de favoriser le développement et les progrès de la démocratie en permettant au peuple souverain, dans les crises graves, de donner la solution du conflit.

Mirabeau l'avait déjà affirmé : la dissolution est la meilleure façon « de faire se manifester et s'affirmer l'opinion publique qui n'a pas cessé d'être la souveraine de tous les législateurs ».

Pourtant, la Commission a pensé qu'il fallait se prémunir contre les abus possibles du droit de dissolution. C'est pourquoi les conditions d'exercice en sont strictement réglementées. C'est seulement au cas d'instabilité ministérielle répétée et lorsque la formation de la majorité parlementaire paraît difficile, que le gouvernement peut demander au peuple souverain de dégager à nouveau la majorité de la nation.

Dans l'hypothèse de deux crises ministérielles par rejet de la question de confiance ou par vote de la motion de censure dans une même période de deux ans, la dissolution de l'Assemblée nationale peut être décidée au Conseil des ministres après avis du président de l'Assemblée.

Elle est prononcée par décret du président de la République. Toutefois, ces dispositions ne sont applicables qu'à partir de la deuxième année de la législature (art. 37). La solution ainsi adoptée évite les dangers que pourrait faire courir un droit de dissolution arbitraire entre les mains du gouvernement. Mais elle permet d'assurer une stabilité ministérielle plus grande et surtout elle permet de recourir au peuple lorsque l'Assemblée nationale ne possède plus de majorité de gouvernement.

Comme l'écrivait déjà Léon Blum dans *Le Populaire* du 9 février 1931 : « Si la cohérence et la stabilité n'existent pas dans la Chambre, il faut les chercher dans le pays, il faut dissoudre. »

Politiquement responsables devant l'Assemblée nationale, les

ministres sont aussi pénalement responsables des crimes et délits commis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 42).

Conformément aux traditions du droit français, c'est encore à une fraction, ou tout au moins à une émanation directe du Parlement, qu'il appartient de juger. La Commission a pensé que la responsabilité pénale des ministres étant difficile à séparer d'une manière absolue de leur responsabilité politique, c'était à une Haute Cour de justice émanée de la seule Assemblée nationale qu'il appartient de les juger. Ils sont mis en accusation par l'Assemblée nationale statuant au scrutin secret à la majorité absolue des membres la composant et renvoyés devant une Haute Cour de justice de trente membres, élus par l'Assemblée nationale au début de chaque législature. Vingt membres sont élus au sein de l'Assemblée à la représentation proportionnelle des groupes ; dix sont choisis en dehors de ses membres.

21

Pour respecter le principe traditionnel, en droit pénal français, de la séparation de l'instruction préparatoire et du jugement, les membres de la Haute Cour de justice ne participent pas au vote de la mise en accusation et ne sont pas comptés dans le calcul de la majorité.

Le président de la République, qui n'est responsable que dans le cas de haute trahison, est mis en accusation et jugé dans les mêmes conditions (art. 59).

Par ailleurs, la collaboration des trois fonctions de l'État s'affirme dans l'exercice de la fonction judiciaire par la composition même du Conseil supérieur de la magistrature qui, à côté de quatre membres élus par les magistrats, comprend quatre membres de l'Assemblée nationale et quatre représentants de l'exécutif : le président de la République, le garde des Sceaux et deux personnalités désignées par le président de la République.

\*

### *La démocratie économique et sociale*

L'organisation très poussée de la distinction des trois fonctions de l'État et de leur harmonieuse collaboration constitue dans le projet de la Commission un moyen d'approfondir la démocratie publique.

Par ailleurs, le projet s'efforce de réaliser la démocratie économique et sociale. Un titre III est consacré au Conseil économique, qui devient désormais un organe constitutionnel, c'est-à-dire l'un des organismes fondamentaux de l'État.

Ce conseil examine pour avis tous les projets et propositions de loi

ressortissant à la vie économique et sociale du pays. Ces projets lui sont soumis par l'Assemblée nationale avant qu'elle n'en délibère. Le Conseil économique a ainsi pour haute mission d'éclairer les représentants du peuple sur tous les problèmes économiques et sociaux de l'heure présente.

Il n'est pas seulement un conseil de l'Assemblée nationale, mais encore un conseil du Gouvernement.

Il peut être consulté par le Conseil des ministres sur toutes matières. Il l'est obligatoirement sur l'établissement d'un plan économique national ayant pour objet le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles.

22 Le projet de la Commission ne se contente donc pas d'instituer le Conseil économique. Il prévoit également l'établissement obligatoire du plan économique national. C'est donc toute une politique qui s'impose au Gouvernement futur.

La IV<sup>e</sup> République ne sera pas seulement démocratique dans l'ordre politique, elle le sera aussi dans l'ordre économique et social.

La loi organique sur le Conseil économique et le rapport particulier qui sera présenté à ce sujet développeront cette importante partie de la question.

### *La démocratie locale*

De tout temps les collectivités locales ont été en France le berceau de nos libertés. Le mouvement d'émancipation communale est le résultat des revendications populaires qui, tout au long de notre Histoire, ont été l'enjeu de luttes incessantes. Si la loi du 5 avril 1884 a donné dans l'ensemble des libertés réelles à nos communes, il n'en était pas de même de la loi du 10 août 1871 qui ne donne aux conseils généraux aucun pouvoir d'administration et fait du préfet, représentant du pouvoir central, un véritable gérant et administrateur du département.

Le projet de la Commission réaffirme que la République française, une et indivisible, reconnaît l'existence des collectivités territoriales. Ces collectivités sont les communes, les départements, les territoires et les fédérations d'outre-mer.

Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'exécution des décisions de ces conseils est assurée en permanence par des délégués élus par eux.

Si dans l'ensemble ces principes n'apportent pas de grandes réformes à l'organisation actuelle des municipalités et des conseils municipaux, ils bouleversent au contraire toute notre administration



départementale. Ils font du conseil général et de ses délégués les administrateurs de la collectivité départementale et ils les substituent en tant que tels au préfet. Pourtant, la coordination de l'activité des fonctionnaires de l'État, la représentation des intérêts nationaux et le contrôle administratif des collectivités locales restent assurés dans le cadre départemental par des délégués du Gouvernement désignés en Conseil des ministres.

La réforme est tellement importante qu'il est impossible de mettre immédiatement ses principes en application. La Constitution n'entend pas empiéter sur la réforme administrative qu'il appartiendra aux assemblées nouvelles de réaliser dans tous ses détails. C'est pourquoi une disposition transitoire (art. 78) prévoit qu'une loi, qui devra intervenir dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la Constitution, déterminera les conditions d'application des principes nouveaux.

En attendant la promulgation de ce texte, le système en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1939 continuera à s'appliquer. Toutefois, les actes accomplis par le préfet en sa qualité de représentant du département, pour la préparation et l'exécution des décisions du conseil général et de la commission départementale, seront exécutés par lui sous le contrôle et avec le visa du président du conseil général (art. 79).

### *Les traités diplomatiques*

Un titre spécial de la Constitution traite du problème des traités diplomatiques.

Les textes qui y sont consacrés ont pour but de résoudre le problème du conflit de loi entre les traités diplomatiques et la loi interne, et la question de la modification de la législation interne par le traité diplomatique.

Dans la pratique, la première de ces questions avait fait l'objet de difficultés. L'idée avait fini par s'accréditer que les traités n'étaient autre chose que des lois et qu'ils tenaient leur véritable force de l'action du législateur. Rien n'est moins exact. Dans la doctrine du droit des gens consacrée tant par les plus hautes autorités de la doctrine que par les diverses juridictions internationales, les traités ne sauraient nullement du point de vue formel être considérés comme une source législative interne. Le traité est à la loi ce qu'un contrat peut être par rapport à une volonté unilatérale. Celle-ci est émise ou reprise librement tandis que celui-ci possède la force de tout engagement et s'impose au respect de ses signataires. En vue de résoudre la question et d'éviter dans l'avenir des empiétements du législateur, empiétements particulièrement préju-

diciables pour les rapports internationaux que la non-application répétée des traités risquerait d'aigrir inutilement, il semble hautement opportun d'inscrire dans la Constitution que le traité est une source de droit parallèle à la loi et totalement indépendante d'elle. Il doit donc échapper dans ses effets à l'action du législateur.

L'article 27 du projet répond à ces préoccupations. Il habilite les tribunaux en présence de textes contradictoires ou opposés de lois et de traités à donner toujours aux traités la prééminence qui leur revient.

L'article 28 s'efforce de résoudre le second problème. Des doutes existaient en effet, sous l'empire de la Constitution de 1875, en cas de mise en vigueur d'un traité nouveau contraire à certaines dispositions législatives antérieures.

24 Or, dans le conflit de la loi et du traité, celui-ci qui est un acte *supra-national* doit nécessairement l'emporter et se suffire à lui-même. Il n'est donc pas nécessaire de modifier au préalable la loi en vue d'assurer l'application possible d'un traité. L'abrogation tacite, ou du moins la neutralisation des dispositions qui sont contraires au traité, s'effectue de plein droit. En revanche, les traités qui modifient les lois internes françaises ont été insérés dans l'article 29 à côté de dispositions traditionnelles comme n'étant définitifs qu'après avoir été votés par l'Assemblée nationale. Ainsi sont maintenues les justes prérogatives du législateur interne.

### *Dispositions exceptionnelles*

L'article 80 permet à l'Assemblée nationale statuant à la majorité des deux tiers des députés de déclarer la patrie en danger. Dans cette hypothèse qui, dans l'esprit de la Commission, ne saurait être réalisée qu'en présence d'un danger extérieur imminent, la loi fixera les conditions dans lesquelles la durée des fonctions des membres du Parlement, des membres du Conseil économique et des membres élus du Conseil supérieur de la magistrature sera prorogée. L'Assemblée nationale ne pourra plus être dissoute (art. 80 et 81).

### *La révision de la Constitution*

La Commission s'est préoccupée de laisser jouer à la coutume le rôle traditionnel qui doit être le sien en matière constitutionnelle.

C'est pourquoi la procédure de révision de la Constitution qui a été adoptée est des plus souples.

Elle est à peu près calquée sur la procédure législative ordinaire revêtue de la sanction souveraine du référendum populaire, car l'article 82

tire les conséquences logiques de l'article 83 en proclamant que la présente Constitution adoptée par le peuple français ne peut être révisée que par le peuple. La révision doit être décidée par une résolution précisant son objet, adoptée à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée nationale. Cette résolution est soumise à une deuxième lecture dans un délai minimum de trois mois. Un projet de loi est ensuite voté dans les formes ordinaires par le Parlement. Il est soumis au référendum (art. 82).

La procédure de révision distingue ainsi selon la thèse classique la résolution de révision et la procédure de révision de manière à éviter les abus possibles de révisions inconsidérées.

Par ailleurs, la Constitution s'est préoccupée d'assurer le respect effectif de ses articles premier à 81 prévoyant l'organisation des pouvoirs publics.

25

A toute Constitution il faut un garant, si l'on ne veut pas que ses règles puissent être impunément violées. Dans un régime démocratique, ce garant ne saurait être que le souverain, c'est-à-dire le peuple. Ici encore, le référendum populaire sera donc la sanction suprême. L'Assemblée nationale procède au début de chaque législature selon les règles de la représentation proportionnelle à la nomination d'un comité constitutionnel composé de trente membres choisis en dehors de son sein. Ce comité déclare si la loi votée par l'Assemblée nationale suppose une révision de la Constitution. Il est saisi soit par le président de la République, soit par la majorité absolue des membres composant le Conseil de la République.

S'il décide que la loi votée par l'Assemblée nationale est « révisionnelle », celle-ci est renvoyée au Parlement pour nouvelle délibération.

Si le Parlement maintient son premier vote, la loi ne peut être promulguée avant que la Constitution n'ait été révisée dans les formes ordinaires.

La solution ainsi adoptée constitue une transaction entre le contrôle de la constitutionnalité des lois, que certains voulaient introduire dans le texte constitutionnel, et la seule garantie du respect et du bon fonctionnement des textes sur l'organisation des pouvoirs publics auxquels s'est finalement ralliée la majorité de la Commission.

Il a semblé à la Commission que cette dernière solution constitue le moyen efficace d'assurer la garantie du bon fonctionnement de la Constitution. Au surplus, celle-ci ne fonctionnera bien que tant que les divers pouvoirs et les citoyens auront la volonté de coopérer pour le bien commun.

## CONCLUSION

Issu de concessions réciproques, le projet de la Commission se rattache pourtant d'une manière très nette au régime parlementaire qui, à toutes les époques de notre Histoire, constitue en France la garantie de la stabilité et de la prospérité de la démocratie véritable.

Tenant compte de l'expérience du passé, il s'efforce d'aller plus avant sur le chemin de la démocratie et d'instaurer dans notre pays une IV<sup>e</sup> République toujours plus démocratique dans l'ordre politique, dans l'ordre économique et dans l'ordre social.

Soucieux de garantir les droits de toutes les personnes humaines, il peut être un instrument fécond de progrès social, non seulement dans notre pays, mais peut-être même dans le monde, puisque, comme l'a écrit Lamartine : « Quand Dieu veut qu'une idée fasse le tour du monde, il la met au cœur des Français. »