

RENÉ RÉMOND

La gestion des Constitutions

L'histoire des Constitutions ne s'arrête pas avec celle de leur élaboration : elle inclut aussi celle de leur application qui n'est ni moins déterminante ni moins instructive. Il ne serait qu'à peine paradoxal d'avancer que l'essentiel reste à faire une fois promulgué le texte constitutionnel. La proposition n'a rien que de banal : c'était le sens de la distinction classique entre le texte primitif et les ajouts de la coutume. Et quand aujourd'hui on évoque les diverses lectures possibles d'une Constitution, que fait-on d'autre qu'énoncer dans un vocabulaire emprunté à la linguistique et qui fait impression, cette vérité ancienne qu'une Constitution, si précise quelle puisse être, n'est jamais qu'un cadre dont le contenu n'est pas entièrement déterminé ?

Si expérimentés qu'ils soient, les auteurs d'une Constitution ne peuvent prévoir tous les cas de figure qui surgiront inopinément. Ils sont d'autant moins enclins à les prévoir qu'ils sont d'ordinaire plus soucieux de la cohérence interne du texte et de sa conformité à des principes généraux que préoccupés de sa capacité d'adaptation à des situations inédites : à cet égard la Constitution de 1958 tranche sur les autres, parce qu'elle n'est pas sortie toute armée du cerveau de quelque expert ni déduite d'une idéologie. A la différence de la plupart des précédentes qui avaient été élaborées par des majorités politiques ou inspirées par des théoriciens, elle a été rédigée par des praticiens tirant de leur expérience de fonctionnaires des leçons pratiques. De ce fait la transition était plus aisée, moins abrupte, entre l'élaboration et la gestion.

Une autre particularité accroît sa singularité : la Constitution

de la V^e République a été appliquée par ceux qui l'ont conçue et voulue. Plus de deux décennies se sont écoulées avant que sa défense et son interprétation n'échoient à ceux qui l'avaient combattue. Or la portée des commencements est en ce domaine proprement incomparable : tant qu'un régime n'a pas pris sa physionomie durable ni atteint sa vitesse de croisière, le choix n'est pas encore irrévocable entre les lectures possibles. Dans cette période indéfinie entre l'adoption du texte et le baptême du feu des institutions, la moindre péripétie est d'une importance sans commune mesure avec l'objet et la circonstance : c'est alors que se fixe l'interprétation qui régira pour longtemps le fonctionnement des pouvoirs publics. Une fois que le pli est pris, il est vain d'espérer l'effacer et renverser la tendance. Or ceux à qui incombe la charge de gérer le texte constitutionnel dans ce moment décisif ne sont pas toujours ceux qui l'ont dessinée : les lois constitutionnelles de 1875, votées au terme d'un interminable processus et au prix de concessions réciproques par une majorité conservatrice furent étrennées par une majorité républicaine. La rupture est un peu moins tranchée pour la Constitution de 1946 : cependant son application a certainement été troublée par la dislocation de la majorité tripartite qui avait présidé à son élaboration. On ne s'étonnera pas dans ces conditions que la gestion ne réponde pas exactement au dessein initial.

Même quand la mise en vigueur du texte incombe à ses pères, une autre donnée pèse pour que la gestion s'écarte du schéma conceptuel : on entre dans l'avenir à reculons, les Constituants comme les autres. Ils songent davantage à réparer les erreurs du passé qu'à disposer les éléments de réponse à des situations inédites. Toute Constitution est faite par réaction aux précédents, malheureux ou détestés : l'Assemblée nationale élue en 1871 est mue par son animosité contre le régime impérial ; les Constituants de 1946 entendent à la fois corriger les défauts de la III^e République et prévenir toute restauration de Vichy. Les auteurs du texte de 1958 n'échappent pas davantage à cette pesanteur du passé : leur objectif est d'écarter toute possibilité de retour aux faiblesses des Républiques troisième et quatrième. L'écriture d'une Constitution est ainsi plus tributaire du passé que préoccupée de l'avenir.

Ceux qui sont appelés à s'en servir reçoivent ainsi un héritage qui n'est pas nécessairement adapté aux questions qu'ils auront à résoudre ; il leur faudra donc inventer des expédients pour concilier le respect, au moins formel, du texte fondateur avec les nécessités du Gouvernement. La chose en France est facilitée par l'absence de révérence religieuse à l'égard du texte constitutionnel : les Fran-

çais en ont trop souvent changé pour identifier l'appartenance à la communauté nationale ou même l'attachement à la démocratie avec un régime et sa charte constitutive : rien de semblable au sentiment sacré qu'inspire aux citoyens des Etats-Unis la Constitution de 1789, même amendée. C'est ainsi qu'ont pu s'introduire des pratiques manifestement contraires à l'esprit et même à la lettre de la Constitution ; ainsi dans l'entre-deux-guerres le recours répété à la formule des décrets-lois qui transgressait le principe de la séparation des pouvoirs et de la répartition du pouvoir de faire la loi et du pouvoir réglementaire entre le Parlement et le Gouvernement. L'adaptation a peut-être aussi été rendue plus aisée par l'absence d'instance qualifiée pour interpréter le texte constitutionnel, jusqu'à l'instauration du Conseil constitutionnel en 1958. Il y avait bien la doctrine énoncée par les professeurs de Droit mais, outre que leurs avis ne concordaient pas toujours, leur jugement ne s'imposait pas. Les hommes politiques qui géraient la Constitution étaient donc relativement libres de leur interprétation, sous la réserve qu'elle obtienne l'approbation par l'esprit public et le consensus des forces politiques.

Les adaptations nécessaires, ou jugées telles, se sont faites selon les cas à des moments très différents par rapport à la naissance des Constitutions : l'interprétation parlementariste des lois de 1875 au dépens d'une lecture présidentialisante s'est imposée dès la deuxième année du régime ; le recours à la pratique des décrets-lois ne s'est amorcé qu'un demi-siècle plus tard. De ces modifications ou altérations quelques-unes ont été préméditées longuement, délibérées, consciemment introduites avec une vue claire de leurs conséquences ; la plupart ont été le fruit d'une évolution empirique sans volonté claire ni prescience. Les unes se sont lentement acclimatées, d'autres au contraire ont fait irruption à la faveur d'une crise dramatique.

Sur leurs causes profondes et leur signification on ne saurait trop se garder de tomber dans un providentialisme naïf : une partie de ces changements n'a pas été inspirée par le souci de rendre les institutions plus performantes en les modernisant, mais dictée par l'aspiration au retour à des formes anciennes tenues pour supérieures ou plus conformes aux principes : ainsi sans doute des conséquences de la crise du 16 mai 1877. Surtout il n'y a pas apparemment de continuité d'une réforme à l'autre : la succession des adaptations dessine une ligne brisée, certaines tendent à renforcer le Gouvernement, d'autres l'affaiblissent. Contrairement à une idée assez répandue, il n'y a pas à l'œuvre une logique supérieure aux volontés individuelles et aux ambitions collectives qui réaliserait à l'insu des

intéressés un dessein continu, analogue à la main invisible des libéraux. La formule des ruses de l'histoire n'est qu'une image. Ce sont les hommes qui font l'histoire des institutions et la gestion de celles-ci illustre la part de la contingence dans le destin des régimes politiques comme des peuples. Quelques exemples empruntés aux expériences constitutionnelles — le mot en dit bien le caractère contingent et aléatoire — des cent dernières années apporteront le renfort d'une démonstration concrète à ces propositions générales.

Le premier cas illustre presque tous les traits qui caractérisent le passage de la conception à l'exécution : substitution aux architectes du texte constitutionnel au moment de l'appliquer d'une majorité animée de convictions contraires, référence à une tradition plus ancienne, poids des circonstances. C'est l'impact sur les institutions de la crise du 16 mai 1877. Sans revenir sur son déroulement, rappelons que l'Assemblée qui a voté les lois constitutionnelles au cours de l'année 1875 se sépare définitivement aux derniers jours de cette année : moins de deux mois plus tard, les républicains conquièrent la majorité dans la Chambre des députés. Sont dès lors en présence, et virtuellement en conflit, une Chambre où la gauche règne, un Président dont les sentiments monarchistes sont notoires et un Sénat où les droites conservent une courte majorité. Plus lourd de conséquences pour l'avenir et plus déterminant pour notre propos, à travers ces pouvoirs s'affrontent deux interprétations, nous dirions aujourd'hui deux lectures des lois constitutionnelles. Pour la droite, qui a inspiré la rédaction des textes, deux pouvoirs égaux se font équilibre : le Président et le Parlement ; entre eux le cabinet qui a besoin de leur double confiance : celle du chef de l'Etat ne lui est pas moins nécessaire que celle de la majorité des Chambres. C'est la conception qui inspire au maréchal de Mac-Mahon son intervention du 16 mai 1877 : le Président, s'il est irresponsable devant le Parlement, ne l'est pas devant le pays : il est donc fondé à avoir des vues sur la politique, à choisir les ministres et corrélativement à s'en séparer s'ils ne partagent plus ses vues. Cette interprétation n'est pas, quoi qu'en disent les républicains, en contradiction avec les textes ni avec les intentions de leurs auteurs. Est-il permis, à la lumière d'un siècle d'expériences, d'ajouter qu'elle n'est pas davantage incompatible avec les principes de la démocratie puisqu'en cas de conflit entre le Président et le Parlement, c'est au peuple souverain consulté, qu'il appartiendra de trancher le conflit ; le dernier mot revient au suffrage universel.

Tout autre est l'interprétation des républicains : le pays étant souverain, c'est à la Chambre des députés, seul pouvoir désigné

par le suffrage universel direct, qu'est déléguée sa souveraineté. Toute tentative pour limiter ses attributions est un coup de force contre le souverain. Le Président de la République ne peut avoir de politique personnelle, ni de vues différentes de celles du Gouvernement ; au lieu que ce soit aux ministres de se conformer aux orientations du chef de l'Etat, c'est à celui-ci d'épouser les idées du Gouvernement qui a la confiance de la majorité de la Chambre élue. Toute initiative du chef de l'Etat sera donc ressentie comme une ingérence inadmissible de l'exécutif dans le domaine du Parlement. La Chambre est la source unique et la dépositaire exclusive du pouvoir : personne ne peut se passer de son assentiment, ou passer outre à ses volontés. Equilibre des pouvoirs par le mécanisme de la double confiance, inspiré de la théorie orléaniste, ou subordination de l'exécutif à la Chambre élue selon la tradition issue de la Révolution, tels sont les deux termes de l'alternative : elle est tranchée en octobre 1877 par les électeurs qui renouvellent leur confiance à la majorité républicaine. La question est réglée pour plus d'un demi-siècle et il sera désormais estimé que la conduite du chef de l'Etat avait été contraire à l'orthodoxie démocratique : lui-même en convient dans son message présidentiel du 13 décembre 1877 par lequel il renonce à intervenir activement dans le fonctionnement des institutions. D'une part « l'exercice du droit de dissolution, mode de consultation suprême du juge sans appel, ne saurait être érigé en système de Gouvernement ». Le droit de dissolution, tombe en désuétude et il faudra attendre quatre-vingts ans pour lever le tabou qui frappe de suspicion aux yeux des gardiens de la démocratie l'usage de ce droit. D'autre part, Mac-Mahon reconnaît que son irresponsabilité rend les ministres indépendants de lui. L'interprétation orléaniste est condamnée. Tout s'est joué sur une épreuve de force politique et le résultat d'une consultation électorale.

Quelques années plus tard, après la démission du maréchal, son successeur, Jules Grévy, en républicain conséquent, confirme par sa conduite l'interprétation parlementariste des institutions : il s'abstiendra d'user des prérogatives que lui accordait la Constitution mais qui lui paraissaient aller à l'encontre d'une conception strictement parlementaire des relations entre les pouvoirs. Il n'ajournera ni ne prorogera les Chambres, pas plus qu'il n'utilisera le droit de demander une seconde lecture des textes de lois ou celui d'adresser des messages aux Chambres. Ce faisant, il conforte une tradition qui s'impose à tous ses successeurs. Ceux d'entre eux qui songeront à la remettre en cause et tenteront de réactiver telle ou telle attribution seront soupçonnés de porter atteinte à la Constitution elle-

même, tant la pratique de Grévy se sera identifiée aux institutions. C'est pourquoi on a pu parler d'une « Constitution Grévy ».

Le deuxième exemple présente avec celui-là un contraste prononcé. Par son objet : il tend à restaurer l'autorité de l'exécutif. Par la nature de son processus : au lieu d'être la conséquence d'une crise aiguë en un temps limité, le changement s'opère par une suite d'initiatives restreintes et s'étirant sur une longue durée.

Les textes de 1875 ne disaient rien du chef de Gouvernement : ils ne connaissent que les ministres, solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale, et le Conseil que formé leur réunion. Il n'est pas fait mention d'un président et l'appellation que l'usage impose pour désigner celui qui est le *primus inter pares* est significative de l'état d'esprit qui lui refuse une prééminence effective sur ses collègues : il préside leur Conseil. Il ne fait partie du Gouvernement qu'au titre du département ministériel qu'il dirige, quitte à le choisir pour son importance et en fonction des problèmes de l'heure. C'est seulement soixante ans plus tard que la fonction de chef du Gouvernement commence à se dégager de l'indivision : à la faveur d'une conjoncture de crise au profit d'une personnalité à laquelle son cursus et la confiance de l'opinion confèrent une autorité morale exceptionnelle : au lendemain de la soirée d'émeute du 6 février 1934 pour l'ancien président de la République, Gaston Doumergue, qui décide de ne prendre aucun ministère pour se consacrer tout entier aux responsabilités de chef du Gouvernement. Premier pas vers l'émergence d'une présidence distincte : l'année suivante, elle s'installera dans ses meubles avec l'affectation de l'Hôtel Matignon aux services de la Présidence du Conseil. En 1936 Léon Blum imitera Doumergue, secondé par un secrétariat général que dirige Jules Moch et dont les services iront s'étoffant. Le mouvement est lancé : il ne s'arrêtera pas.

Parallèlement les rapports entre Gouvernement et Parlement se modifient. Pour apporter une réponse rapide et appropriée aux nécessités du Gouvernement et surmonter la répugnance des Chambres à adopter dans le domaine des finances publiques des dispositions impopulaires, Poincaré se fait octroyer au début de 1924 par les Chambres le droit de prendre par décret des mesures normalement du domaine de la loi : ce droit n'est accordé que pour un temps limité et un objet nettement défini et le Parlement garde la faculté, à l'expiration du délai fixé, d'abroger tout ou partie de la législation adoptée. C'est une brèche dans l'édifice constitutionnel et l'abandon par le Parlement d'une prérogative essentielle, sinon la principale, de la représentation nationale : celle de faire la loi. L'initiative est

sans lendemain immédiat : elle paraît par trop contraire à la tradition parlementaire républicaine. Quand un Gouvernement, de gauche cependant, présidé par Briand, sollicite en juillet 1926 pour conjurer la crise de la monnaie une délégation de pouvoirs qui lui permette de prendre par décret les dispositions qu'exige la gravité de la situation financière et que lui refuse la majorité, Edouard Herriot, gardien de la doctrine, sort de la réserve que lui impose sa fonction de président de la Chambre, descend de son fauteuil et dénonce la violation de la Constitution. Mais ce n'est que partie remise. Doumergue obtient le droit de légiférer en matière financière, et Laval aussi. La pratique s'institutionnalise et devient habituelle : mises bout à bout, les périodes d'application des décrets-lois couvrent plus de la moitié des cinq dernières années de la III^e République. Ordinairement on tient ce recours pour le signe de la dégradation des institutions et la manifestation de l'impuissance du régime à se réformer. A la lumière des expériences postérieures et en particulier par comparaison avec la V^e République, n'est-il pas aussi raisonnable d'y voir la preuve de la capacité des institutions à s'adapter à une situation nouvelle, la parade que la démocratie parlementaire improvise pour relever le défi des régimes autoritaires. Est-ce tellement différent de la possibilité ouverte par la Constitution de 1958 au Gouvernement de légiférer par ordonnances ? C'est un bon exemple de ce que la gestion peut apporter d'inattendu à la gestion du texte constitutionnel. Cette interprétation trouve une confirmation indirecte dans le redressement qui s'opère sous le Gouvernement Daladier avec l'approbation de la majorité de l'opinion. Un nouvel équilibre des pouvoirs s'est instauré empiriquement sans révision des textes, qui exauce une partie des vœux et des vues des adeptes du parlementarisme rationalisé et réalise les réformes que Doumergue n'avait pas réussi à introduire par la voie d'une révision formelle de la Constitution. Cet épisode — le dernier de l'histoire mouvementée de la III^e République — apparaît à distance comme une étape de la mutation du système politique.

La gestion des Constitutions suivantes offre d'autres exemples de dérive ou d'altération du schéma dessiné par leur texte. Ainsi pour celle de 1946 avec le Président du Conseil. Prenant en compte la nécessité d'instaurer un exécutif fort et prolongeant le mouvement qui se dessinait sur la fin de la III^e République, les Constituants instituèrent un Président du Conseil distinct du Gouvernement et adoptèrent diverses dispositions destinées à assurer sa primauté : en particulier une procédure d'investiture personnelle qui lui confé-

rait une autorité supérieure. Or le premier président désigné, Paul Ramadier, n'eut rien de plus pressé, à peine investi, que de solliciter de l'Assemblée une deuxième investiture pour l'ensemble du cabinet, ruinant par cette initiative la portée de sa propre investiture. Bon exemple d'aménagement d'une Constitution par la résurgence des usages antérieurs : la force des habitudes prenant le pas sur l'adaptation aux nécessités du renouveau. A sa suite tous les Présidents du Conseil se plieront à cette règle non écrite et en contradiction avec l'esprit de la Constitution illustrant la portée des précédents. Mais, en sens inverse, le même chef de Gouvernement, trois mois plus tard, en s'arrogeant le droit de révoquer ceux de ses ministres qui avaient rompu la solidarité gouvernementale dans un scrutin, imposait de la Constitution une interprétation qui restaurait la prépondérance du Président du Conseil sur les autres ministres.

Que la Constitution de 1958 ait, à la différence des précédentes, été appliquée par ses inspirateurs ne l'a pas mise pour autant à l'abri d'interprétations imprévues. Au contraire même : en plus d'une circonstance où il pouvait y avoir doute sur la lecture du texte, le général de Gaulle a fait prévaloir son interprétation au motif précisément qu'étant l'auteur de la Constitution il savait mieux que personne comment la lire. Ce fut le cas par exemple quand, pressé par une majorité de députés de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire en vertu de l'article 29 qui dispose que le Parlement est réuni en session à la demande de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, il décréta que le présent de l'indicatif ne constituait pas une obligation.

Il est des exemples intéressants des points plus essentiels : la désignation du Premier Ministre. Le communiqué de l'Elysée qui annonçait la désignation de Michel Debré comme Premier Ministre de la Ve République déconcerta une classe politique et une opinion accoutumées depuis des décennies à ce que le choix du chef du Gouvernement fût suspendu à l'approbation parlementaire. Or il marquait sans ambages que le Premier Ministre procédait du chef de l'Etat. Davantage : son pouvoir de nomination s'étendait à tous les ministres, puisqu'il était indiqué que leurs noms avaient été proposés au général de Gaulle par Michel Debré. L'initiative fondait une tradition qu'observent tous les successeurs du général de Gaulle. Le pouvoir d'infléchir la gestion d'une Constitution dans les premiers temps de son application et la force des précédents sont encore plus manifestes pour l'opération inverse et symétrique de la désignation du Premier ministre. Le texte de 1958, s'il indique clairement que c'est le chef de l'Etat qui le désigne, est totalement silencieux sur

les conditions de sa démission ; en vertu du parallélisme des formes le Président de la République peut-il mettre fin de lui-même à ses fonctions ? Le général de Gaulle n'en a jamais douté, par deux fois il marqua le terme des fonctions de Michel Debré et de Georges Pompidou. Que les Premiers ministres de Georges Pompidou se soient conformés à cet usage n'est pas étonnant de la part de gaulistes convaincus et soucieux de préserver les institutions. Plus inattendu est qu'interrogé peu de temps après sa nomination sur ce qui adviendrait en cas de désaccord avec le Président de la République, Pierre Mauroy, qui n'appartenait pas précisément à la même école de pensée, ait fait une réponse qui s'inscrivait dans le droit fil de la pratique instaurée par le fondateur de régime. Telle est la force des traditions créées par les premiers utilisateurs d'une Constitution. L'histoire du Conseil constitutionnel fournirait un autre exemple topique du devenir d'une Constitution au gré des circonstances, en fonction des situations et par la volonté des hommes. Il y a bien une gestion des Constitutions, distincte de leur élaboration, et qui révèle des virtualités insoupçonnées de leurs auteurs mêmes et qui en font une réalité vivante.

RÉSUMÉ. — *La gestion d'une Constitution ne peut être son application mécanique : le texte ne peut tout prévoir et la gestion est souvent faite par d'autres que ceux qui l'ont élaboré. La gestion a donc une histoire, sinon une logique. Des exemples empruntés aux trois dernières Républiques mettent en évidence les facteurs et les processus de cette adaptation du texte.*